



**ife Institut für Ernährungswirtschaft Kiel**

**Expertise  
Kriseninstrumente im Milchmarkt**

Holger D. Thiele  
Erhard Richarts  
Henrike Burchardi

ife Institut für Ernährungswirtschaft,  
Fraunhoferstraße 13,  
D-24118 Kiel

Kiel, April 2015

Im Auftrag von:

Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-  
Württemberg  
Referat 22  
Postfach 10 34 44  
70029 Stuttgart

Autoren:

Prof. Dr. Holger D. Thiele <sup>1,2</sup>

Dipl. Ing. agr. Erhard Richarts <sup>1</sup>

Dr. Henrike Burchardi <sup>1</sup>

<sup>1</sup> ife Informations- und Forschungszentrum für Ernährungswirtschaft,  
Wissenschaftszentrum Kiel, Fraunhoferstraße 13, 24118 Kiel, Telefon: 0431-  
2609-8600, Fax: 0431-2609-8604, Email: henrike.burchardi@ife-ev.de

<sup>2</sup> Fachhochschule Kiel, Fachbereich Agrarwirtschaft, Am Kamp 11, D-24783  
Osterrönfeld, Telefon: 0431-845-128, Email: holger.thiele@fh-kiel.de

---

## Inhalt

---

<b>Tabellenverzeichnis.....</b>	<b>4</b>
<b>Abbildungsverzeichnis.....</b>	<b>4</b>
<b>0 Einleitung .....</b>	<b>6</b>
0.1 Fragestellung und Vorgehensweise .....	6
0.2 Expertenbefragung .....	7
0.3 Krisensituationen – Theoretische Grundlagen für staatliche Eingriffe.....	9
<b>1 Ist-Analyse der vorhandenen Kriseninstrumente laut GMO auf dem EU-Milchmarkt .....</b>	<b>12</b>
1.1 Analyse der Intervention.....	12
1.2 Analyse der Privaten Lagerhaltung (PLH) .....	19
1.3 Analyse der Exporterstattungen und der Direktzahlungen .....	22
1.4 Analyse der Milchmarktbeobachtungsstelle .....	24
<b>2 Analyse des Marktverantwortungsprogramms des BDM .....</b>	<b>27</b>
2.1 Analyse des Angebotsverhalten in einer Milchmarktkrise .....	27
2.2 Analyse des Frühwarnsystems und der Auslöseschwelle einer Krise.....	30
2.3 Analyse der Mengenreduktion im Rahmen des Marktverantwortungsprogramms .....	39
<b>3 Analyse weiterer Instrumente des Krisenmanagements auf dem Milchmarkt.....</b>	<b>47</b>
3.1 Analyse des Kriseninstrumentes „Versicherung gegen Milchpreiskrisen“.....	47
3.2 Analyse des Kriseninstrumentes „Mengenrückführung auf Molkereiebene“ .....	51
3.3 Analyse des Kriseninstrumentes „Liquiditätshilfen“ .....	54
<b>4 Zusammenfassende Bewertung zu den verschiedenen Kriseninstrumenten .....</b>	<b>56</b>
<b>5 Kurzfassung .....</b>	<b>57</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>62</b>

---

## Tabellenverzeichnis

<b>Tabelle 1:</b>	Ableitung des möglichen Milchpreises aus den Interventionspreisen für Magermilchpulver und Butter.....	13
<b>Tabelle 2:</b>	Förderung der privaten Lagerhaltung durch die EU ab September 2014 .....	21
<b>Tabelle 3:</b>	Simulationsergebnisse für den EU-Milchmarkt: Milchmengenreduzierungen und Milchpreiserhöhungen bei verschiedenen Nachfrageelastizitäten für Milch .....	42

## Abbildungsverzeichnis

<b>Abbildung 1:</b>	Aufgekaufte Interventionsmengen von Magermilchpulver und Butter im Zeitablauf von 2000 bis 2014 .....	14
<b>Abbildung 2:</b>	Entwicklung der Marktpreise und Interventionspreise bei Magermilchpulver im Zeitraum von 2000 bis 2014 in EUR/t Magermilchpulver .....	15
<b>Abbildung 3:</b>	Entwicklung der Marktpreise und Interventionspreise bei Butter im Zeitraum von 2000 bis 2014 in EUR/kg Butter.....	16
<b>Abbildung 4:</b>	Angebot und Absatzentwicklung von Butter in der EU im Verlauf der Jahre 2011 bis 2014.....	19
<b>Abbildung 5:</b>	Bedeutung der EU-Exporterstattungen von 2000 bis 2011 dargestellt anhand der Höhe der Exportsubvention in EUR/100 kg Milchprodukt .....	23
<b>Abbildung 6:</b>	Änderungen der Milchangebotsmengen im Vergleich zu Änderungen der Milchpreise in der EU-15 je Jahr von 2000 bis 2014 in % .....	29
<b>Abbildung 7:</b>	Simulation der Auslöseschwelle zur Krisenwarnung auf Basis von Notierungswerten von 2000 bis 2015 (Preise/Rohstoffwerte in Ct/kg Standardmilch).....	31

---

<b>Abbildung 8:</b>	Milchanlieferung und Butterherstellung nach Monaten: Die „Restverwertung“ schwankt viel ausgeprägter.....	33
<b>Abbildung 9:</b>	Europäischer Rohstoffwert Milch und Milchpreis Europa Januar 2000 bis Februar 2015 .....	34
<b>Abbildung 10:</b>	Kosten und Erlöse in der Milchproduktion inkl. Futterkostenansatz der AMI Bonn .....	35
<b>Abbildung 11:</b>	Korrelation zwischen dem Milchpreis in den Mitgliedstaaten der EU und dem deutschen Milchpreis im Zeitraum Januar 2007 bis Dezember 2014.....	36
<b>Abbildung 12:</b>	Entwicklung der nationalen Rohmilchpreise in Deutschland, Frankreich und Litauen zwischen Januar 2007 und Dezember 2014.....	37
<b>Abbildung 13:</b>	Kalkulation zur Berechnung einer Milchpreisänderung auf der Basis der Preiselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Milch.....	41
<b>Abbildung 14:</b>	Enger Zusammenhang zwischen den Rohmilchwerten auf dem Weltmarkt (Ozeanien) und Milchpreisen in Deutschland bzw. in der EU.....	44

## 0 Einleitung

### 0.1 Fragestellung und Vorgehensweise

Welches Krisenmanagement und welche Kriseninstrumente werden künftig in der EU-Milchmarktordnung als Sicherheitsnetz benötigt? Auf verschiedenen Ebenen sowohl der EU als auch innerhalb der Mitgliedsländer der Europäischen Union wird das Anliegen zusätzlicher Sicherheitssysteme bzw. neuer Instrumente zur Bewältigung von Krisen auf dem Milchmarkt diskutiert. Die Agrarressort-Amtschefs der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein kamen überein, dass eine vertiefte Prüfung und Bewertung des BDM-Konzeptes eines Marktverantwortungsprogrammes sowie weiterer möglicher Kriseninstrumente im Hinblick auf Wirksamkeit, Administrierbarkeit und rechtliche Aspekte durchgeführt werden soll. (vgl. MLR, 2014, Anschreiben, S.1). In diesem Zusammenhang sollen diskutierte optionale Maßnahmen des Krisenmanagements gezielt auf ihre Wirksamkeit geprüft und vergleichend bewertet werden. Von den Auftraggebern wurden dabei folgende Annahmen und Rahmenvorgaben für die zu erstellende Expertise genannt:

- Das Ende der Milchquote ab 01.04.2015 ist gegeben.
- Der bestehende Außenschutz (Status quo) im Milchmarkt bleibt bestehen.
- Beschränkung auf staatliche Maßnahmen, die auf EU-Ebene wirken.
- Zielsetzung ist die Stärkung einer bäuerlich geprägten Milchwirtschaft.
- Rechtlicher Rahmen sind die Marktregelungen zur Milch sowie die horizontalen Regelungen, wie sie in der aktuellen GMO 1308/2013 festgelegt sind.
- Untersuchungsgegenstand sind Maßnahmen, die explizit als Krisenmaßnahme vorgesehen sind, d.h. keine Maßnahmen für einen dauerhaften Markteingriff.

Im Rahmen der Expertise soll vertiefend geprüft werden, ob das bestehende staatliche Sicherheitsnetz im EU-Milchmarkt ausreichend ist, um im Krisenfall den Milchmarkt zu stabilisieren und Strukturbrüche bzw. unerwünschte Entwicklungen bei Milchviehbetrieben und Molkereien zu vermeiden. (vgl. MLUR 2014, Anforderungsprofil Expertise, S.1)

Das ife Informations- und Forschungszentrum für Ernährungswirtschaft e.V. in Kiel erhielt Anfang Dezember 2014 den Zuschlag zur Erstellung dieser Kurzexpertise im Zeitraum von Mitte Dezember 2014 bis Ende Februar 2015. Dabei geht das ife Institut folgendermaßen

vor: Unter impliziter Anwendung von theoretischen Modellüberlegungen werden Preis-Mengen-Effekte der verschiedenen Instrumente diskutiert. Weiterhin werden teilweise empirische Preis-Mengen-Analysen und Simulationen als Partialanalysen auf Basis der am ife Institut vorhandenen Daten- und Prognosemodelle zu monatlichen Preisen, Rohstoffwerten und Mengen der Milchlieferung im 15 Jahres-Zeitraum von 2000 bis 2014 erstellt. Zusätzlich wird eine Expertenbefragung zu möglichen Preis-Mengen-Effekten auf den Milchmärkten unter 21 agrarökonomischen Professoren und Milchmarktbeobachtern durchgeführt und ausgewertet. Weiterhin wurde ein Workshop mit dem BDM zu Fragen im Rahmen des Marktverantwortungsprogramms durchgeführt.

In Kapitel 1 wird eine Ist-Analyse der vorhandenen Kriseninstrumente laut Gemeinsamer Marktordnung (GMO) auf dem EU-Milchmarkt durchgeführt. Dazu zählen die Analyse der Intervention, der privaten Lagerhaltung bei Milchprodukten, der Exporterstattungen und Direktzahlungen sowie die Analyse der EU-Milchmarktbeobachtungsstelle in Brüssel. Im anschließenden Kapitel 2 wird eine Analyse des vom BDM vorgeschlagenen Marktverantwortungsprogramm vorgenommen. Schwerpunkte dabei sind: die Analyse der Krisenverlängerung durch das Verhalten der Milcherzeuger im Marktprozess, die Analyse des Frühwarnsystems, der Auslöseschwelle einer Krise, die Analyse des Marktverantwortungsprogramms und der verbindlichen Mengenreduktion aller Milcherzeuger. Darüber hinaus werden in Kapitel 3 weitere mögliche Instrumente des Krisenmanagements auf dem Milchmarkt untersucht. Dazu zählen zum einen das Instrument „Versicherung gegen Milchpreiskrisen“ und zum anderen das Instrument „Mengenrückführung auf Molkereiebene“. Abschließend erfolgt in Kapitel 4 eine zusammenfassende Bewertung der verschiedenen Kriseninstrumente. In Kapitel 5 wird eine Kurzfassung der Expertise gegeben.

## **0.2 Expertenbefragung**

In dieser Kurzexpertise standen bei den Untersuchungen des inversen Angebotsverhaltens auf dem Milchmarkt und der freiwilligen oder verbindlichen Mengensteuerungsmaßnahmen die möglichen Markteffekte im Vordergrund. Um diese abschätzen zu können, sind Kenntnisse zu den erwarteten Preis-Mengen-Effekten und damit Kenntnisse von Preiselastizitäten des mengenmäßigen Angebots und der

mengenmäßigen Nachfrage auf dem Milchmarkt notwendig. Gleichzeitig gibt es hierzu wenig bis gar keine Veröffentlichungen, die diese Zusammenhänge empirisch untersuchen.

Vor diesem Hintergrund hat das Gutachterteam im Februar 2015 eine kurze Expertenbefragung unter Milchmarktanalysten und Professuren der Agrarökonomie durchgeführt. Insgesamt wurden 25 Marktexperten mit einem Kurzfragebogen per Email angeschrieben, wovon 21 geantwortet haben (Rücklaufquote: 84%). Von den antwortenden Experten beschäftigen sich sechs (29%) täglich mit dem Milchmarktentwicklungen und/oder gehören zu Marktanalyseinstituten. Die anderen 15 Experten (71%) sind Professoren im Bereich der Agrarökonomie an Universitäten und Fachhochschulen in Deutschland.

Der Kurzfragebogen enthielt folgende gestützte und offen zu beantwortende Fragen:

1. Von welcher Preiselastizität des Mengenangebots im Bereich der Milcherzeugung gehen Sie üblicherweise aus?
2. Haben Sie Vorstellungen darüber, wie sich ein Milchpreis von z.B. 25 Cent/kg ändert, wenn die EU-Milcherzeuger ihre Anlieferungsmengen um 2% (rd. 3,2 Mio. t) EU-weit reduzieren?
3. Gibt es Ihrer Meinung nach ein inverses Angebotsverhalten in der Milcherzeugung, also steigende Milchanlieferung trotz sinkender Milchpreise?
4. Sind die aktuellen Instrumente auf dem EU-Milchmarkt (Intervention, private Lagerhaltung, Exporterstattungen, etc.) auch bei extrem hohem Preisdruck auf dem Milchmarkt (z.B. 2009: 21 Cent/kg Milch) geeignet?

Die Auswertungen der Antworten zeigten eine nicht erwartete Varianz auf und dokumentieren, dass auch in Expertenkreisen viele Einschätzungen sehr unterschiedlich sind. Die Antworten der Expertenbefragung gingen in die Kapitel 2.1 „Analyse des Angebotsverhaltens in der Milchmarktkrise“ und Kapitel 2.3 „Analyse der Mengenreduktion im Rahmen des Marktverantwortungsprogramms“ ein. Im Kapitel 4 „Zusammenfassende Bewertung zu den verschiedenen Kriseninstrumenten“ wurden zusätzlich noch die von den Experten genannten Verbesserungen/Veränderungen zum aktuellen Instrumenteneinsatz in Krisenzeiten aufgeführt.



---

### **0.3 Krisensituationen – Theoretische Grundlagen für staatliche Eingriffe**

Würden auf dem Milchmarkt preisinduzierte Angebotsschwankungen ähnlich wie beim Schweinezyklus vorliegen, dann würde zeitweilig der Marktpreis von den Grenzkosten der Milcherzeuger abweichen. Nur im Marktgleichgewicht würde der erwartete dem tatsächlichen Milchpreis entsprechen und damit auch den Grenzkosten. Würde man mit staatlichen Instrumenten zu einer Verstetigung der Preiserwartungen beitragen, so könnte man gleichzeitig die Ursache der Instabilität und damit die Instabilität selbst sowie deren Wirkungen abbauen. (Vgl. Koester, 2010, S.302f).

Eine absolute Stabilisierung von Milchpreisen, wäre in diesem Fall aber dennoch problematisch. Da die Schwankungen durch eine exogene Störung eines ursprünglichen Gleichgewichts entstehen und der Staat selbst keine exakten Informationen über den neuen Gleichgewichtspreis hat, ist es nicht möglich, genau den neuen Gleichgewichtspreis zu stabilisieren. Die Wahrscheinlichkeit ist sehr hoch, dass der stabilisierte Preis nicht dem Gleichgewichtspreis entspricht. Die Folge sind dann Ungleichgewichte in den folgenden Perioden. Dieser Nachteil eines nicht im Gleichgewicht stabilisierten Preises ist umso größer, je elastischer Angebot und Nachfrage reagieren. In diesem Fall bedeutet bereits eine geringfügige Abweichung von dem Marktgleichgewichtspreis eine erhebliche Differenz zwischen angebotener und nachgefragter Menge und führt zu großen Marktstörungen (vgl. Koester, 2010, 302f). Für den Milchmarkt ist dies anzunehmen, da nach Ende der Milchquote das Angebot elastischer reagieren wird und aufgrund der zunehmenden Weltmarktanbindung die Nachfrage nach Milchprodukten elastischer geworden ist.

Weniger problematisch ist es, wenn durch staatlichen Instrumenteneinsatz lediglich Preisausschläge nach oben oder unten begrenzt werden sollen. Werden beispielsweise auf dem EU-Milchmarkt bei einem relativ starken Preisverfall Produkte durch Intervention aus dem Markt genommen und bei relativ starkem Preisanstieg Einfuhren aus Drittländern zugelassen, so verringert man die Amplituden der Preisaufschläge und trägt zu einer Verstetigung der Marktdaten bei. (Koester, 2010, S.302f)

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist nachteilig, wenn einzelne Betriebsinhaber das Risiko von naturbedingten oder zufälligen Angebots- und Preisschwankungen anders bewerten als es gesamtwirtschaftlich wünschenswert wäre. Da der Betriebsinhaber bei der Kalkulation seiner Kosten das Risiko mitberücksichtigen muss, kann vermutet werden, dass

er das Risiko stärker beachtet als es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht optimal wäre. Das Angebot von Produkten mit diesen hohen Schwankungen wird daher bei freiem Wirken der Marktkräfte geringer sein als es dem sozialökonomischen Optimum entspricht.

Allerdings kann auch private Lagerhaltung (ohne staatlichen Mitteleinsatz) dazu beitragen, dass es gleichgewichtige intertemporale Preiszusammenhänge im Milchmarkt gibt und somit Preisausschläge nicht begrenzt werden müssten. Doch auch für private Lagerhalter ist das Risiko üblicherweise relativ hoch. Wenn beispielsweise in einem Quartal eine überdurchschnittliche Milchfett- und damit Buttermenge anfällt, so ist durchaus nicht sicher, ob nicht auch in den nächsten Quartalen überdurchschnittliche Milchfettmengen anfallen können. Zur Zeit des Aufkaufs der Butterprodukte wissen die privaten Lagerhalter in einem zunehmend unsicheren Markt - mit Schwankungen jenseits der üblichen Saisonschwankungen - nicht mit Gewissheit, wann sie die Lagerbestände gewinnbringend abbauen können. Das Risiko der privaten Lagerhalter wird daher bei unvorhersehbaren Angebotsmengen aus laufender Produktion relativ hoch sein. Auch hier ist zu erwarten, dass das Risiko des Lagerhalters aus gesamtwirtschaftlicher Sicht eine geringere Bedeutung als aus privatwirtschaftlicher Sicht hat. Es kann daher sinnvoll sein, durch staatliche Eingriffe die Lagerhaltung in ihrem Umfang zu beeinflussen, wie man es mit den Beihilfen zur privaten Lagerhaltung bei Milchprodukten praktiziert. Selbstverständlich kommt es hierbei aber immer auf die Ausgestaltungsdetails an.

Grundsätzlich aber ist festzuhalten, dass der Staat in der Regel keine Information über die exakten Gleichgewichtspreise auf dem Milchmarkt hat. Bereits aus diesem Grund ist eine absolute Stabilisierung von Milchpreisen kaum zu empfehlen. In der Vergangenheit zeigte sich, dass aus einer Preisstabilisierung in der Regel eine Preisstützung wird. Empfehlenswert ist auch in einem solchen Fall deshalb lediglich eine relative Stabilisierung, bei der die Preisausschläge nach oben und unten durch staatliche Eingriffe begrenzt werden. (vgl. Koester, 2010, S. 304).

Diese theoretischen Ausführungen zeigen, dass eine Milchpreisstabilisierung durch den Staat nur sehr begrenzt betrieben werden kann, wenn es nicht zu Marktstörungen kommen soll. Dies ist sowohl bei der Analyse der Festlegung von Interventionspreisen als auch der Privaten Lagerhaltungshilfen auf dem Milchmarkt zu berücksichtigen.

Auch kann es trotz funktionierendem Marktmechanismus zu Preisschwankungen auf dem Milchmarkt kommen, die zu mangelnder Liquidität von gesamtwirtschaftlich rentablen Milchviehbetrieben führen. Solche Phasen können dazu führen, dass Milchviehbetriebe die Milchviehhaltung aufgeben, obwohl sie langfristig rentabel sind. Gesamtwirtschaftlich wird auch hier das Risiko in diesen Marktphasen geringer bewertet als beim Einzelbetrieb oder beim Finanzierungsinstitut. Staatliches Handeln könnte als grundsätzlich gefordert sein, in solchen Ausnahmesituationen extreme Preisausschläge nach unten zu stabilisieren. Ebenso wie bereits bei preisinduzierten Angebotsschwankungen ist auch hier darauf zu achten, dass dabei Marktstörungen vermieden werden.

Fraglich ist, wie hoch eine staatliche Preisuntergrenze festgelegt werden sollte, damit eigentlich wettbewerbsfähige Milchviehbetriebe nicht in Liquiditätsengpässe kommen. Folgt man dem Liquiditätsansatz, dann müsste die Preisuntergrenze so hoch liegen, dass die „Cash-Schwelle“ der rentablen Betriebe gedeckt ist. Die Cash-Schwelle ist eine Liquiditätskennzahl, die den Milchpreis beschreibt, den ein Betrieb mindestens erzielen müsste, um liquide zu bleiben. Dieser Ansatz geht davon aus, dass in schwierigen Marktphasen nicht nur die variablen Kosten durch die Milchviehbetriebe gedeckt werden müssen, sondern zusätzlich die Ausgaben wie z.B. für den Kapitaldienst und die Privatentnahmen.

Auch in diesem Fall ist es nicht sinnvoll, wenn der Staat mittels Festlegung von administrativen Preisen die Cash-Schwellen der Betriebe sichern wollte, da die Gefahr der Fehlsteuerung erheblich ist. So ist die Varianz der Cash-Schwelle von Betrieb zu Betrieb und von Region zu Region noch größer als bei anderen betrieblichen Kenngrößen. Außerdem könnte der Ansatz dazu führen, dass die Preisuntergrenze oder Interventionspreise in den neuen Bundesländern deutlich höher liegen müsste als in den alten Bundesländern und in Süddeutschland erheblich unterhalb der norddeutschen Regionen.

Es bleibt festzuhalten: In Marktsituationen mit extremen Preisausschlägen, wie in Preiskrisenphasen, kann staatliches Handeln gefordert sein. Um Marktstörungen zu vermeiden und um an der eigentlichen Ursache des Problems extrem niedriger Preise anzusetzen, sind dabei enge Grenzen gesetzt, die lediglich zur Verstetigung von Preiserwartungen und zur Liquiditätssicherung eigentlich rentabler und wettbewerbsfähiger Betriebe beitragen.

## **1 Ist-Analyse der vorhandenen Kriseninstrumente laut GMO auf dem EU-Milchmarkt**

Kriseninstrumente laut GMO auf dem Europäischen Milchmarkt sind die Intervention, die Private Lagerhaltung und Exporterstattungen. Die Private Lagerhaltung ist prinzipiell geeignet saisonale Überschüsse aufzufangen, wohingegen die Intervention im Fall von strukturellen Überschüssen genutzt wird. Die Exporterstattung dient der Unterstützung des Exports im Falle geringer Weltmarktpreise. Zusätzlich ist die neue Milchmarktbeobachtungsstelle ein Teil des vorhandenen Kriseninstrumentariums auf EU-Ebene. Die Ausgestaltung, die Wirkungen und mögliche Verbesserungen dieser bisher vorhandenen Kriseninstrumente werden im Folgenden beschrieben.

### **1.1 Analyse der Intervention**

Gemäß Artikel 6 der Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 wird im Fall von Intervention bis zur Höchstmenge von 109.000 t in der EU hergestelltes Magermilchpulver zum Referenzschwellenwert aufgekauft oder im Ausschreibungsverfahren aufgekauft für den Fall, dass diese Ankäufe beendet sind und der Ankauf im Rahmen einer Dauerausschreibung beschlossen ist. Bei Butter liegt die Höchstmenge bei 50.000 t. Bei Butter werden 90% des Referenzschwellenwertes bezahlt.

Die Ausgestaltung der Intervention hat verschiedene Elemente, die für die Höhe des aus der Intervention abzuleitenden Rohstoffwertes Milch relevant sind, weil sie für einlagernde Unternehmen Kosten bewirken (siehe VO (EU) Nr. 1272/2009 bzw. Richtlinien zur Durchführung des Ankaufs im Rahmen der Intervention von Sprühmagermilchpulver vom 31. Januar 2014, konsolidierte Fassung durch Änderungen vom 22. September 2014 sowie Richtlinien zur Durchführung des Ankaufs im Rahmen der Intervention von Butter vom 31. Januar 2014, konsolidierte Fassung durch Änderungen vom 22. September 2014). Laut Punkt 3.1.2 der Richtlinien muss spätestens zum Zeitpunkt des Angebotes eine Angebotssicherheit in Höhe von 50 €/t des angebotenen Sprühmagermilchpulvers bzw. der angebotenen Butter geleistet werden (siehe Artikel 9 der VO (EU) Nr. 1272/2009). Eine vollständige oder teilweise Rücknahme eines bei der BLE eingegangenen Angebotes ist unzulässig und führt zum Verfall der Angebotssicherheit ebenso wie eine nicht fristgerechte Lieferung oder im Fall von Beanstandungen (siehe Artikel 24 der VO (EU) Nr. 1272/2009). In diesem Fall sind der BLE entstandene Kosten zudem zu erstatten.

Die Bezahlung des in die Intervention gehenden Sprühmagermilchpulvers erfolgt spätestens am 65. Tag nach der vorbehaltlichen Übernahme des Sprühmagermilchpulvers bzw. der Butter durch die BLE, sofern alle Anforderungen erfüllt sind. Bei Lieferung der Angebotsmenge in Teilmengen beginnt diese Frist am Tag nach der vorläufigen Übernahme der letzten Teilmenge (siehe Artikel 39 der VO (EU) Nr. 1272/2009).

Laut Punkt 5.1.3 und Punkt 10 ist Magermilchpulver frei an die Verloaderampe zu liefern, Butter ist frei an die Kühlhausrampe zu liefern: die Transportkosten für Entfernungen über 350 km zum nächsten Einlagerungsort werden bei Magermilchpulver für jeden über 350 km hinausgehenden km pauschalierte Transportkosten in Höhe von 0,05 €/t zzgl. Umsatzsteuer von der BLE erstattet, bei Butter sind es 0,065 €/t zzgl. Umsatzsteuer (siehe Artikel 30 der VO (EU) Nr. 1272/2009).

**Tabelle 1:** Ableitung des möglichen Milchpreises aus den Interventionspreisen für Magermilchpulver und Butter

<b>Interventions- bzw. Referenzpreise</b>	<b>Wert</b>	<b>Einheit</b>
Referenzschwellenwert Butter	246,4	EUR/100 kg
Interventionspreis Butter 90%	221,8	EUR/100 kg
Referenzschwellenwert Magermilchpulver	169,8	EUR/100 kg
<b>Transportkosten Butter/Magermilchpulver</b>		
- Molkerei bis Interventionslager	350,0	km
= Transsportkostenansatz (Mittelwert)	26,6	EUR/t
<b>Kosten Zahlungsziel</b>		
= Zahlungszielkosten Butter	23,7	EUR/t
= Zahlungszielkosten Magermilchpulver	18,1	EUR/t
<b>Vermarktungs- und Verarbeitungskosten</b>		
- Vermarktungskosten, Kosten Sicherheit	10,0	EUR/t
- Verarbeitungskosten Butter/Magermilchpulver	320,0	EUR/t
<b>Rohstoffwert Milch Intervention</b>		
- ife Rohstoffwert Milch frei Rampe	21,1	Cent/kg
- Erfassungskosten Erzeuger	1,4	Cent/kg
ife Rohstoffwert Milch Intervention ab Hof o. MwSt	19,7	Cent/kg

Annahmen: Der ife Rohstoffwert Milch Intervention gilt für eine Standardmilch mit 4% Fett und 3,4 % Eiweiß; Transportweg Molkerei zum Interventionslager 350 km, Transportkosten incl. Versicherung für Butter 29,8 EUR/t, für Magermilchpulver 23,5 EUR/t; Zahlungsziel 65 Tage, Zinssatz Kontokorrent 6%, Standardisierung mit Laktose;

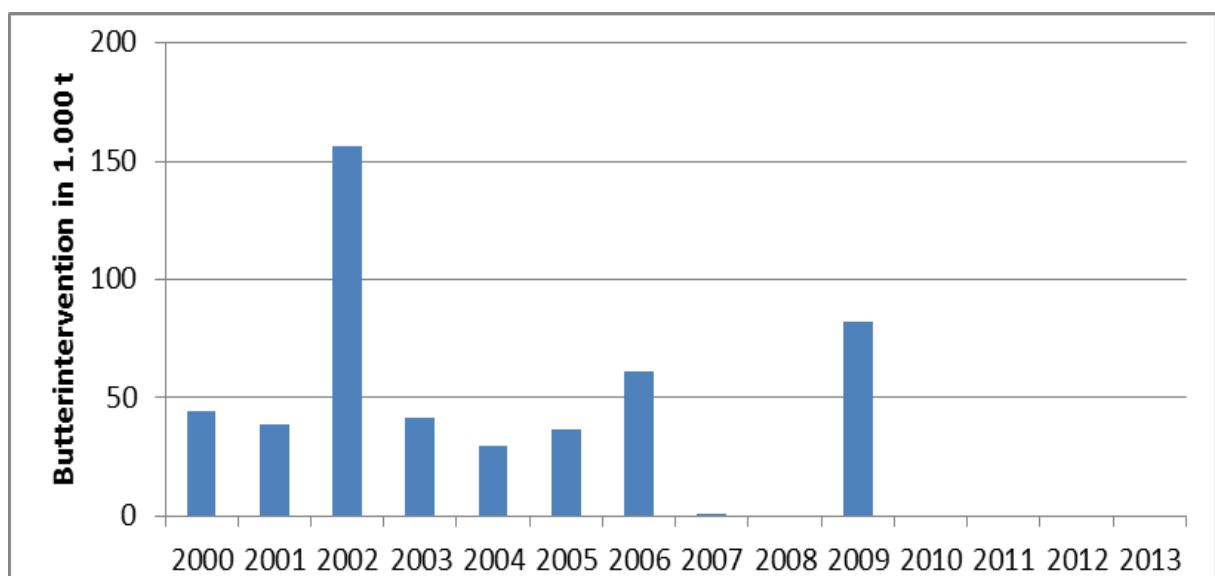
Quelle: © ife Institut Kiel, 2015.

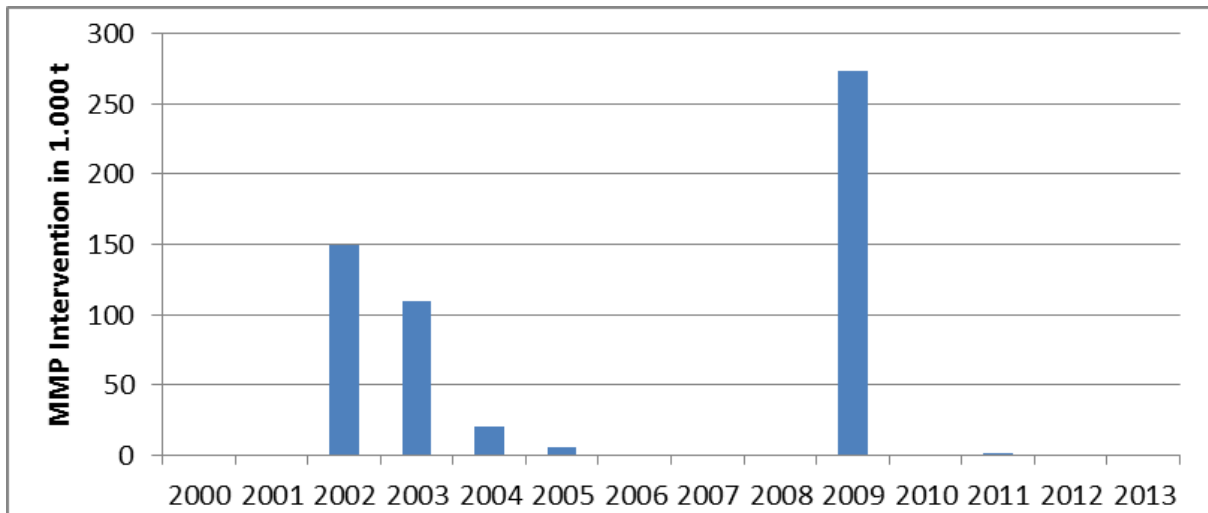
Werden die o.g. Kostenpositionen berücksichtigt und noch anfallende durchschnittliche Erfassungs-, Vermarktungs- und Verarbeitungskosten deutscher Molkereien abgezogen,

dann ergibt sich der Rohstoffwert Milch ab Hof des Milcherzeugers ohne Mehrwertsteuer auf Basis der Intervention in Höhe von 19,7 Cent/kg Standardmilch mit 4,0 % Fett und 3,4 % Eiweiß (vgl. Tabelle 1). Dies entspricht der EU-Milchpreisuntergrenze – zumindest solange die Intervention nicht die o.g. Interventionsmengen übersteigt (=obligatorische Intervention). Bisher ging man davon aus, dass die Preisuntergrenze bei 21,5 Ct/kg Milch liegt. Hierbei wurden aber bisher weder die Transportkosten zum Interventionslager noch vom Milcherzeuger zur Molkerei berücksichtigt. In Krisensituationen, wenn die Intervention greift, dann treten diese Kosten auf und gehen zu Lasten des Milcherzeugerspreises.

Wenn in der EU der Interventionspreis über dem Weltmarktpreis liegt und eine Überschussituation vorliegt, dann bestimmt die Interventionsverwertung größtenteils den Marktpreis für Milch. Liegt der Weltmarktpreis oberhalb des Interventionspreises, dann bestimmt der Weltmarktpreis den Marktpreis für Milch in der EU. In den vergangenen acht Jahren liegt der Weltmarktpreis für Magermilchpulver üblicherweise oberhalb des EU-Interventionspreises (vgl. Abbildung 2 und 3) und bestimmte den Marktpreis für Milch in der EU. Nur in wenigen Monaten lag er unterhalb. Dies war zuletzt im ersten Halbjahr 2009 der Fall. In diesen Situationen bestimmt der Interventionspreis den Marktpreis für Milch in der EU.

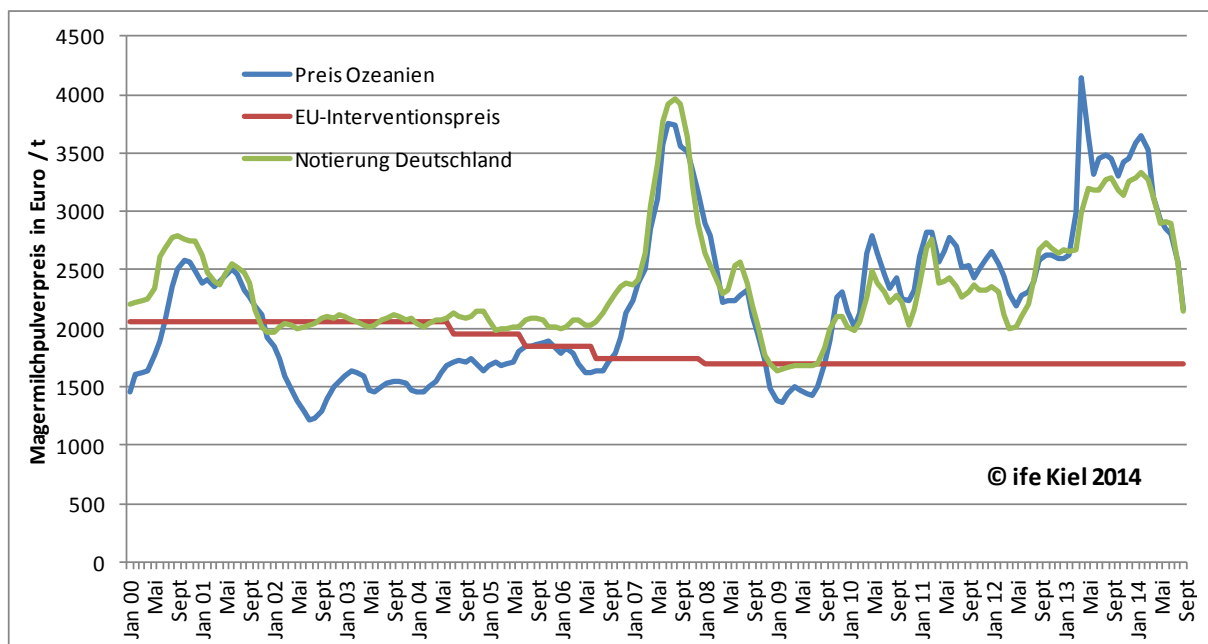
**Abbildung 1:** Aufgekaufte Interventionsmengen von Magermilchpulver und Butter im Zeitablauf von 2000 bis 2014





Quelle: ife Kiel nach Milk Market Observatory Brüssel, 2014.

**Abbildung 2:** Entwicklung der Marktpreise und Interventionspreise bei Magermilchpulver im Zeitraum von 2000 bis 2014 in EUR/t Magermilchpulver



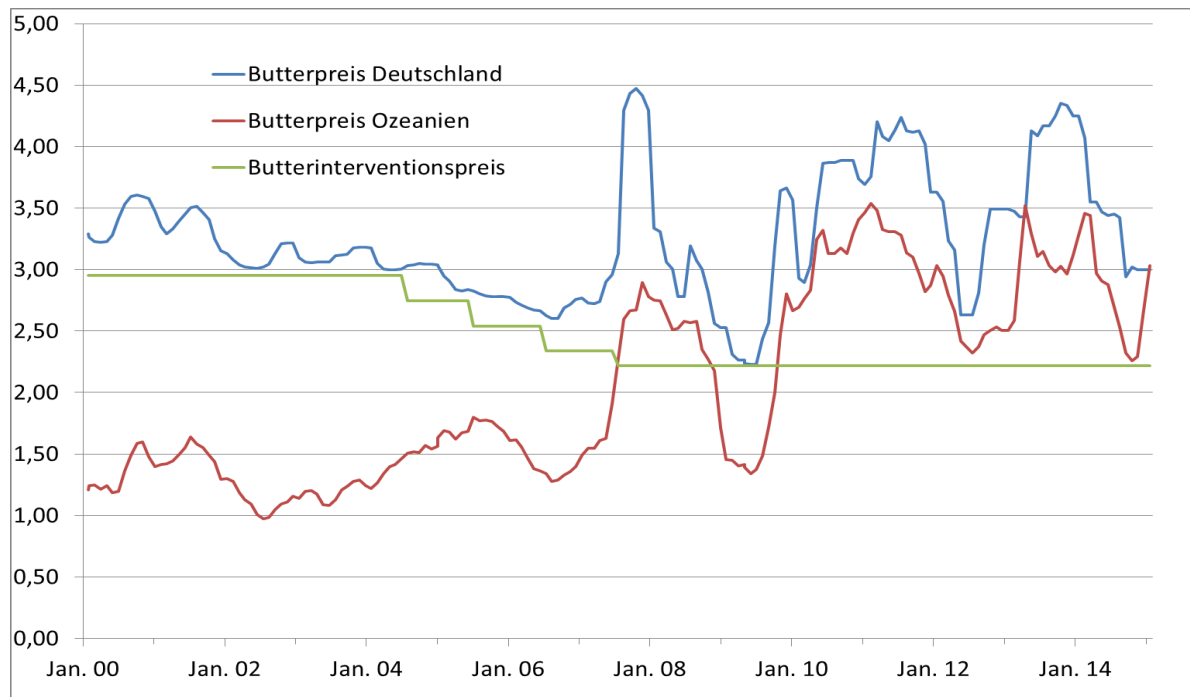
Quelle: ife Kiel, 2014, BLE Bonn, 2014, ZMB Berlin, 2014, AMI Bonn, 2014.

Im Zeitablauf wurde die obligatorische Intervention bei Milchprodukten deutlich reduziert. Es gilt zwar nach wie vor ein fester Interventionspreis, aber es wird erst bei Marktpreisen die darunter liegen, eine nach oben begrenzte Menge aufgekauft. Die Marktnachfragekurve wird somit nur im Umfang der Interventionsmenge beim Interventionspreis vollkommen elastisch. Darüber hinaus führt die fakultative Intervention

zu einer geringeren Stabilisierung der Marktpreise, da ein Aufkauf von Produkten nur bei bereits stark gesunkenen Marktpreisen vorgesehen, aber nicht zwingend ist.

Der Referenzpreis für Butter sank seit 2004 um 25 % auf 246,39 EUR/100 kg Butter. Der Aufkaufpreis für die Intervention liegt bei 221,75 EUR/100 kg Butter. Bei Magermilchpulver ist der Referenzpreis gleichzeitig auch der Ankaufspreis für die Intervention. Er sank seit 2004 um 17 % auf 169,80 EUR/100 kg Magermilchpulver.

**Abbildung 3:** Entwicklung der Marktpreise und Interventionspreise bei Butter im Zeitraum von 2000 bis 2014 in EUR/kg Butter



Quelle: ife Kiel, 2015, ZMB Berlin, 2015, USDA Washington DC, 2015.

Die Intervention von Milchprodukten hat in den vergangenen Krisen preisstabilisierend gewirkt. Die Krise in 2009 ist ein gutes Beispiel dafür, dass Intervention in Zeiten hoher Preisschwankungen für den Staat sogar lukrativ sein kann: aufkaufen zu Interventionspreisen und später verkaufen zu deutlich höheren Preisen, die mehr als den Einkaufspreis und die Lagerkosten decken. Der niedrigeren Interventionspreise, der langfristig steigende Weltmarktpreistrend und die hohen Preisschwankungen führen dazu, dass es im Gegensatz zu früher für den Staat die Möglichkeit gibt, die Intervention mit einem sehr geringen Budgetaufwand zu managen.



Am Instrument der Intervention ist auch deshalb weiterhin festzuhalten, weil es eine hohe Flexibilität für die durchführende EU-Kommission bezüglich der Aufkaufpreise beinhaltet, so dass einerseits Preisuntergrenzen festgelegt werden können und gleichzeitig Marktstörungen durch das Interventionssystem begrenzt bleiben können.

Allerdings ist das Interventionsniveau seit dem Jahr der Festlegung 2003 (Luxemburger Beschlüsse) real gesunken. Geht man von 21,5 Ct/kg Milch in 2003 aus, dann ergibt dies heute angesichts einer Inflationsrate der EU-28 in diesem Zeitraum von durchschnittlich 2,2 % real 17 Ct/kg Milch, d.h. das reale Interventionsniveau reduzierte sich um 4,5 Ct/kg. Weiterhin liegt auch das nominale Interventionspreisniveau auf einem um 1,8 Ct/kg niedrigerem Niveau als von den Marktbeteiligten bisher eingeschätzt. Folgt man also der Annahme, dass die politischen Entscheidungsträger die seinerzeit festgelegten Interventionspreise für Butter und Pulver auch real konstant halten wollten, dann könnte man das Interventionsniveau um max. 4 Cent/kg anheben. Da hiervon im Jahr 2003 allerdings nicht die Rede war, ist zumindest die ursprünglich beabsichtigte Preisuntergrenze von 21,5 Cent/kg durch eine Anhebung der Interventionspreise von Butter und Magermilchpulver um 9 % (+ 1,8 Cent/kg Rohstoffwert Milch) sicherzustellen.

Darüberhinausgehende Erhöhungen des Interventionsniveaus können leicht zu ungewollten Marktverzerrungen führen, wie die Jahre 2012 und 2014 zeigten. In beiden Jahren lag die Marktverwertung aus Magermilchpulver und Butter bereits nahe an einem real konstant gehaltenen Interventionspreisniveau von 24 Ct/kg Standardmilch.

Die Intervention hat im Vergleich zu früheren Jahren, als die Preise sehr weit oberhalb der Gleichgewichtspreise festgelegt wurden, nur in kurzfristigen Ausnahmefällen eine preisstützende Wirkung. Allerdings führt die Intervention auch immer zur Abflachung der späteren Marktpreiskurve, da im Zuge der Auslagerung die Marktpreise unter Druck geraten oder sich nur verzögert erholen können.

Neben der o.g. Festlegung der Auslöseschwelle für die Intervention an Kriterien wie Inflationsausgleich oder ursprünglich gewollte nominale Preisuntergrenzen wird auch diskutiert, die Höhe des notwendigen Interventionspreises auf der Basis von Produktionskostendaten von Milcherzeugungsbetrieben in der EU abzuleiten. Dieser Ansatz ist für den Krisenfall falsch. In Zeiten niedriger Milchpreise ist die Sicherung der

Liquidität und nicht die Rentabilität der Betriebe entscheidend. Folglich müssten sich Interventionspreise, wenn sie als alleiniges Instrument in Marktpreiskrisen helfen sollen, an der Cash-Schwelle der Milcherzeugungsbetriebe orientieren. Als Liquiditätskennzahl (vgl. Mißfeldt, 2013) beschreibt sie den Milchpreis, den ein Betrieb erzielen müsste, um liquide zu bleiben. Die Cash-Schwelle deckt also nicht nur die variablen Kosten der Produktion, sondern zusätzlich die Kosten des Kapitaldienstes und der Privatentnahmen des Betriebes. Üblicherweise liegt diese Schwelle unterhalb der Vollkosten und ist je nach betrieblicher Konstellation sehr unterschiedlich: Im Süden Deutschlands mit hohen Anteilen an eigenen Produktionsfaktoren dürfte die Cash-Schwelle deutlich niedriger liegen als z.B. in den neuen Bundesländern. Auch EU-weit ist von hohen Unterschieden in der Cash-Schwelle auszugehen. Insgesamt hat daher die Festlegung von Interventionspreisen anhand der Cash-Schwelle zwei gravierende Nachteile: erstens die Cash-Schwelle liegt üblicherweise oberhalb der variablen Kosten der Milcherzeugung und könnte zu Interventionspreisen führen, die größere Marktstörungen beinhalten und zweitens weist sie eine extrem große Varianz zwischen den Betrieben auf. Daher ist diese Größe ebenso wie andere Kostengrößen als Referenzmaßstab zur Festlegung der Interventionspreishöhe ungeeignet.

Das Marktpreiskrisenjahr 2009 zeigte, dass das bisherige Kriseninstrument „Intervention“ offensichtlich nicht ausreichte, um die mangelnde Liquidität eigentlich wettbewerbsfähiger Betriebe aufrecht zu erhalten. Ansonsten wären keine umfangreichen staatlich geförderten Liquiditätshilfedarlehen und Einmalzahlungen als staatliche Hilfe an Milcherzeugungsbetriebe gezahlt worden. Dies spricht dafür, die Interventionspreise in sehr moderater Weise (s.o.) anzuheben. Diese wirken nämlich als sehr schnelle Liquiditätshilfen im Gegensatz zu den häufig erst mit großer zeitlichen Verzögerung erfolgten zusätzlichen Liquiditätshilfen (z.B. Grünlandprämie, Liquiditätshilfedarlehen) des Staates.

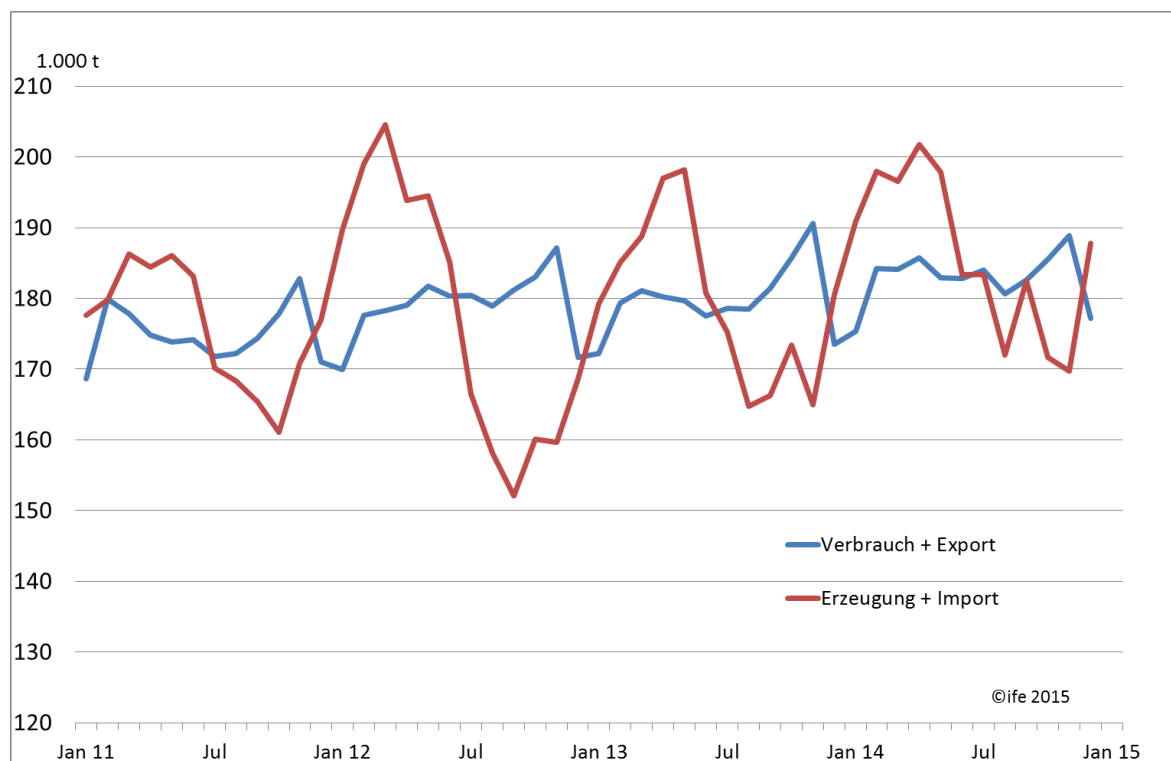
Es bleibt festzuhalten, dass die Intervention von den Gutachtern auch für zukünftige Krisen als sinnvolles Instrument gesehen wird, jedoch könnte eine moderate Anpassung der Höhe des Interventionspreises von jetzt 19,7 Ct/kg auf 21,5 bzw. max. 24 Ct/kg Milch im Rahmen der obligatorischen Intervention dazu führen, dass dieses Instrument das zentrale Krisenmanagementinstrument bleibt, möglicherweise noch begleitet durch die private Lagerhaltung. Die Gefahr der Verzerrungen von Marktpreisen ist durch die begrenzte

obligatorische Intervention sehr reduziert worden und gibt der EU-Kommission einen großen diskretionären Handlungsspielraum im Zuge der fakultativen Intervention.

## 1.2 Analyse der Privaten Lagerhaltung (PLH)

Die finanzielle Förderung der privaten Lagerhaltung bestimmter Milcherzeugnisse durch die EU gehört zu den traditionellen Instrumenten der Milchmarktordnung. Gegenstand der Beihilfen waren regelmäßig Butter und zeitweise Magermilchpulver sowie lange lagerfähige Käse. Ziel war es, die saisonalen Preisschwankungen an den Märkten dieser Erzeugnisse zu dämpfen. Die Herstellung dieser Erzeugnisse schwankt nämlich deutlich heftiger als die der Milchanlieferungen, weil die Produktion für die übrigen Teilmärkte, also vor allem Trinkmilch, sonstigen Frischprodukten und Käse mit kürzeren Reifezeiten dem gleichmäßigeren Nachfrageverlauf angepasst ist. Daher übertrifft, wie aus der Abbildung 4 ersichtlich ist, das Angebot aus der laufenden Erzeugung regelmäßig die Absatzmöglichkeiten am europäischen Binnenmarkt in der ersten Jahreshälfte; und auch die Exporte konnten in keinem der dargestellten Jahre jeweils in der ersten Hälfte den Überhang nicht auffangen. Dagegen musste in der zweiten Hälfte das Angebot regelmäßig aus Lagerbeständen ergänzt werden.

**Abbildung 4:** Angebot und Absatzentwicklung von Butter in der EU im Verlauf der Jahre 2011 bis 2014



In der bisherigen Historie bis 2013 wurden Beihilfen für Magermilchpulver so gut wie nie beantragt. Die für Käse wurden fast nur für mediterrane Sorten in Anspruch genommen. Für Butter wurden Beihilfen für den saisonalen Ausgleich bis 2013 gewährt, 2014 zum ersten Mal in der Geschichte der Milchmarktordnung nicht mehr. Es hatte sich gezeigt, dass etwa seit 2005 die saisonalen Preisschwankungen von den zyklischen Preisbewegungen stark überlagert wurden. Bei Aufwärtsbewegungen der Butterpreise lohnte sich die Lagerhaltung ohnehin, während bei zyklischen Abschwüngen das Preisrisiko nicht von den Beihilfen gedeckt wurde. In vielen Fällen hatten die Lagerhalter – überwiegend Molkereien – die Preise durch Kontrakte abgesichert.

Als ausgesprochenes Kriseninstrument eingesetzt wurde die PLH erst 2014, nachdem sie zum ersten Mal nicht für den saisonalen Ausgleich des Buttermarktes zur Anwendung gekommen war. Infolge des russischen Embargos musste die Herstellung von Käse gedrosselt werden, entsprechend wurde mehr Milch in die Verarbeitung zu Butter und Magermilchpulver gelenkt. Zusätzlich fiel Russland auch als Nachfrager von Butter und Milchpulver aus. Die Förderung der PLH setzte im September ein, also zu einem Zeitpunkt, in dem in früheren Jahren die Einlagerungsphase der PLH schon beendet war.

Beihilfen wurden für Butter, Magermilchpulver und lange lagerfähige Käse angeboten. Da die Beihilfen für Käse zu einem großen Teil von Lagerhaltern genutzt wurden, die direkt von dem Embargo nur wenig betroffen waren, wurden diese (wohl wegen vermuteter Mitnahmeeffekte bei Anmeldungen von über 100.000 Tonnen innerhalb kurzer Zeit) ausgesetzt. In Grenzen hielten sich dagegen die angemeldeten Mengen an Butter und Magermilchpulver: Bis Mitte März 2015 waren nach Angaben der EU-Kommission seit dem Start der Maßnahme im September 2014 49.682 Tonnen Butter angemeldet worden, nachdem im Jahr 2013 Ende August über 80.000 Tonnen eingelagert worden waren.

Der stabilisierende Effekt auf die Erlöse ist angesichts der Preisschwankungen verständlicherweise gering. So beträgt bei Butter die gesamte Lagerbeihilfe (ohne Fixkostenbeihilfe) im Minimalfall 16,80EUR, im Maximalfall 58,80EUR/t beträgt, während der Preis für Blockbutter im August 2014 um 190EUR/t gesunken und nach einer temporären Erholung im Dezember erneut um 139EUR/t nachgab. Bei Magermilchpulver beträgt die Beihilfe bei 60 Tagen 9,60EUR/t und bei 210 Tagen 33,60EUR/t; von Juli bis Dezember 2014 sind die Preise um 1.000EUR/t gefallen. Ohnehin ist Ziel der Maßnahme

lediglich die Unterstützung beim Bemühen der Antragsteller, mit dem lagerfähigen Erzeugnis Zeit bis zum Eintreten einer günstigeren Marktsituation zu gewinnen und nicht der Ausgleich von Preisrisiken. Interessant ist die Förderung bei einem Preisniveau deutlich oberhalb der Interventionsschwelle.

**Tabelle 2:** Förderung der privaten Lagerhaltung durch die EU ab September 2014

	Butter	Magermilch- pulver	Käse
VO (EU) - Nr.	947/2014	948/2014	Del. 950/2014
Erwägungsgründe	Verhinderung bzw. Dämpfung von Marktstörungen wegen des von Russland verhängten Einfuhrverbots		
In Kraft ab	06.09.2014	06.09.2014	08.09.2014
Mindesteinheit	1 t	1 t	0,5 t
Fixkostenbeihilfe €/t	18,93	8,86	15,75
Beihilfe pro Tag der vertraglichen Lagerdauer, €/t	0,28	0,16	0,40
Lagerzeit, Tage	90 - 210	90 - 210	60 - 210
Maximale Menge, t	-	-	155.000
Ursprüngliche Dauer bis	31.12.2014	31.12.2014	31.12.2014*
1. Verlängerung bis	28.02.2015	28.02.2015	
2. Verlängerung bis	30.09.2015	30.09.2015	

\*) Am 23.09.2014 eingestellt.

Quelle: ife Kiel, 2015, EU-Kommission Brüssel 2014.

Die vorzeitige Einstellung der Beihilfen für die private Lagerhaltung von Käse ist darauf zurückzuführen, dass in Artikel 3 Absatz 1 der VO (EU) Del. 950/2014 mit der Formulierung „Um für die Beihilfe ...in Betracht zu kommen, muss der Käse ... an dem Tag, an dem der Lagervertrag beginnt, ein Mindestalter haben, das der Reifezeit entspricht, in der der Wert des Käses zunimmt“ schon eine bestimmte Lagerdauer vorausgesetzt wurde. Dadurch wurde die Absicht, auch andere als AOC-Käse in die Regelung einzubeziehen, weitgehend konterkariert, denn für die meisten von ihnen und vor allem auch den größten Teil der nach Russland gelieferten Sorten ist die Lagerdauer normalerweise nicht wesentlich länger als die übliche Reifezeit. Bei erneuter Anwendung von Lagerbeihilfen für Käse im Fall einer Marktstörung wäre daher zu überlegen, ob man nicht besser auf diese Bedingung verzichten sollte. Eine andere Möglichkeit wäre, nicht generell eine Obergrenze für alle in

Frage kommenden Sorten festzulegen, sondern eine spezielle für Nicht-AOC-Sorten und eine zweite für AOC-Sorten.

Grundsätzlich hat die Einlagerung im Krisenfall den Nachteil, dass die eingelagerten Produkte bei langer Dauer der Krise der Erholung der Preise im Wege sind, weil sie in den Markt wieder eingeschleust werden. Dies gilt auch für die im Rahmen der Intervention eingelagerten Erzeugnisse. Im Vergleich zur PLH kann die EU als Lagerhalter bei der Intervention sich mehr Zeit lassen. Andererseits sichert die Intervention nur ein niedriges Preisniveau.

### **1.3 Analyse der Exporterstattungen und der Direktzahlungen**

Es gibt sie noch, die Exporterstattung als Kriseninstrument. Doch besteht der politische Wille, sie nicht mehr einzusetzen, und falls doch sind auch die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sehr gering.

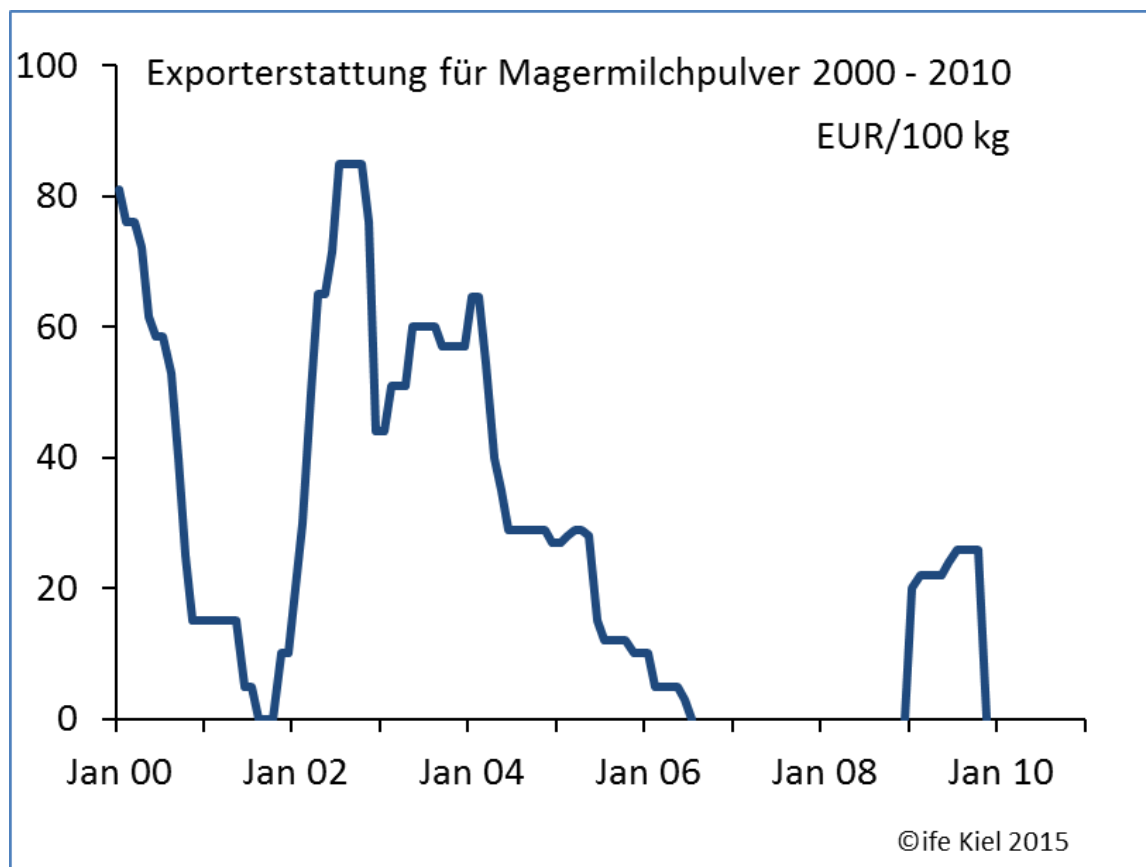
Im Rahmen der WTO waren für einzelne Kategorien von Milchprodukten Höchstmengen und monetäre Obergrenzen für die EU vereinbart worden, die vom Inkrafttreten dieser Vereinbarung bis zum Jahr 2000 schrittweise reduziert wurden. Da seither kein neues Abkommen zustande gekommen ist, gelten diese Obergrenzen weiter. Insgesamt sind noch Aufwendungen in Höhe von 2,264 Mrd. EUR zulässig, aufgeteilt auf einzelne Produktkategorien. Diese Obergrenze übersteigt um ein Vielfaches die in den Budgets der EU noch für Stützungsmaßnahmen einschließlich Intervention und PLH vorgesehenen Mittel, so dass auch aus finanziellen Gründen kaum noch mit dem Einsatz des Instrumentes Exporterstattung zu rechnen ist.

Ziel der Exporterstattungen war die Herstellung der Wettbewerbsfähigkeit des EU-Angebotes mit dem aus anderen Herkünften im internationalen Markt, so lange die Marktstützung durch die Intervention am Binnenmarkt Preise oberhalb des Weltmarktes absicherte, und um den EU-Markt zu entlasten. Durch die Senkung der Interventionspreise ab 2004 und durch den steigenden Preistrend am Milchmarkt hatten sich die Marktpreise in der EU und am Weltmarkt so stark angenähert, dass ab Mitte 2006 keine Erstattung mehr bewilligt wurde. Eine vorübergehende Re-Aktivierung des Instruments Erstattung erfolgte bei Magermilchpulver im Krisenjahr 2009, aber mit vergleichsweise niedrigen

Beträgen, mit deren Hilfe es gelang, bei gleichzeitigem Ankauf von Magermilchpulver durch Interventionsstellen das Preisniveau am Binnenmarkt vom niedrigen Weltmarkt abzuheben. Dass sich dies in ernstesten Marktkrisen wiederholt, ist nicht auszuschließen, wird aber wegen der begrenzten Mittel keine sehr große Rolle als Kriseninstrument spielen können. Verglichen mit der Einlagerung, sei es durch Intervention oder PLH, hat der Export den Vorteil, dass die Ware am Binnenmarkt keine Marktstörungen mehr verursachen kann.

Ob und wann es im Rahmen der WTO zu einem neuen Abkommen wird, zu dessen Zielen auch die endgültige Abschaffung von Exportsubventionen gerechnet wird, ist weiterhin offen. Eher ist mit weiteren bilateralen Freihandelsabkommen zu rechnen (u.a. CETA, TTIP), in denen Exporterstattungen keinen Platz mehr haben werden, wie bereits im 2007 mit der Schweiz in Kraft getretenen Abkommen.

**Abbildung 5:** Bedeutung der EU-Exporterrstattungen von 2000 bis 2011 dargestellt anhand der Höhe der Exportsubvention in EUR/100 kg Milchprodukt



Quelle: ife Kiel, 2015, EU-Kommission Brüssel 2014.

Ähnlich wie die Exporterstattungen werden auch die Direktzahlungen von den Gutachtern als Auslaufmodell zur Stützung der Liquidität von Milcherzeugern in Krisenzeiten gesehen. Grundsätzlich haben die Direktzahlungen eine liquiditätsstabilisierende Funktion. Aber, zum einen reduzieren sich die Zahlungen in den nächsten Jahren, zumindest in den Ländern der EU-15, im Zuge der Angleichung der Direktzahlungshöhe innerhalb der EU-28. Zum anderen erhöhen Direktzahlungen die Flächenkosten durch den Übertragungseffekt auf den Bodeneigentümer. Gerade für Wachstumsbetriebe, die über Flächenpacht wachsen, reduziert sich die Liquiditätsfunktion der Direktzahlungen sehr schnell. Darüber hinaus werden in der Zukunft Direktzahlungen immer mehr zur Realisierung höherer Umwelt-, Tierschutz- und Nachhaltigkeitsstandards verwendet, die auch entsprechende Mehrkosten für die Betriebe verursachen. Insgesamt sind daher die Direktzahlungen nur noch zeitlich begrenzt als Liquiditätshilfe für Milcherzeugungsbetriebe anzusehen. Da es sich ohnehin um ein bestehendes dauerhaft installiertes Politikinstrument handelt, kann es ohnehin nicht in Krisenzeiten zusätzlich mobilisiert werden.

#### **1.4 Analyse der Milchmarktbeobachtungsstelle**

Im Rahmen einer Milchmarktkonferenz im September 2013 in Brüssel kündigte die EU-Kommission die Errichtung einer Milchmarktbeobachtungsstelle an. Im April 2014 startete diese neue Informationsplattform mit dem Ziel, aktuelle Daten über Milchpreise, Produktionsmengen und –kosten sowie Entwicklungen am Weltmarkt zeitnah zu veröffentlichen. Veröffentlicht werden Daten zur Produktion, Kosten, Preise und Versorgung. Weiterhin gibt es kurz- und mittelfristige Marktprognosen. Ein Expertengremien bewertet die Marktsignale und übermittelt diese gebündelt und transparent an die Milcherzeuger. Marktsignale sollen so früher für die Milcherzeuger verfügbar sein, so dass sich diese besser an Marktänderungen anpassen können.

In den Vorschlägen des BDM bzw. des EMB zum Milchmarktkrisenmanagement wird der Milchmarktbeobachtungsstelle der EU eine Schlüsselposition zugewiesen: Sie soll mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln und Verfahren der Analyse von Marktsignalen, Statistiken und Prognosen in der Lage sein, heraufziehende Marktkrisen frühzeitig zu erkennen und darüber zu berichten. Die Früherkennung und das endgültige Eintreten einer



Krise soll nach feststehenden Kriterien, z. B. anhand bestimmter Indizes festgestellt werden. Mit der Feststellung einer Krise soll sie dann auch über Steuerungsmaßnahmen verfügen können. Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission hat die Stelle allerdings nur die Aufgabe, relevante Informationen zeitnah zur Verfügung zu stellen und damit allen Beteiligten die Möglichkeit zu geben, sich eigenständig auf die erkennbaren Entwicklungen einzustellen.

Unabhängig von den derzeitigen und möglichen späteren Aufgabenstellungen zeigt die Erfahrung mit den bisherigen Veröffentlichungen, dass die Früherkennung von drastischen Veränderungen im Marktgeschehen eine Herausforderung mit hohen Irrtumsmöglichkeiten ist. Diese Erfahrung ist nicht neu, das Problem haben und hatten auch andere Einrichtungen mit ähnlichen Aufgaben. Die wichtigsten marktrelevanten Daten zu Angebot und Nachfrage sind – in dieser Reihenfolge - das Milchangebot, der Export nach Drittländern und die Verarbeitung zu wichtigen Milcherzeugnissen. Der Informationsfluss läuft über für die Erhebung zuständige Stellen in den Mitgliedstaaten, EUROSTAT (das statistische Amt der EU) an die Kommission und die Milchmarktbeobachtungsstelle. Da es sich zumeist um Totalerhebungen handelt, braucht das alles seine Zeit, in der Regel zwei Monate bis für einen bestimmten Monat entsprechende Daten zur Verfügung stehen. Das Ende des Milchquotensystems dürfte für diese Berichterstattung kein Problem darstellen, weil die Erfassung der Milchmengen mit den üblichen statistischen Verfahren weiterhin gesichert ist. Gleichwohl könnte der Informationsfluss durch eine Schnellberichterstattung beschleunigt werden, und zwar durch direkte Meldungen, die von ausgewählten Molkereiunternehmen an die EU-Milchmarktbeobachtungsstelle gehen. In einigen Mitgliedstaaten existieren solche Erhebungen schon: In Deutschland wird wöchentlich eine solche Erhebung durch die ZMB Zentrale Milchmarkt Berichterstattung GmbH in Berlin und in Frankreich durch France AgriMer durchgeführt. Damit liegen Ergebnisse zur Milchanlieferung wenige Tage nach Ablauf einer Woche vor.

Export-/Importdaten zum Handel mit Drittländern werden durch die Zollbehörden erhoben und liegen nach Monaten veröffentlicht vor. Dass sich hierfür eine Schnellberichterstattung aufbauen ließe, ist theoretisch zwar vorstellbar, dürfte aber wohl kaum nur für einen relativ kleinen Ausschnitt der EU-Wirtschaft zu realisieren sein.

Die Nachfrage nach Milchprodukten am EU-Binnenmarkt ist relativ konstant und unterliegt weniger ausgeprägten zyklischen, saisonalen und irregulären Schwankungen, daher ist in diesem Bereich eine sehr zeitnahe Berichterstattung nicht so notwendig für die Früherkennung von Marktkrisen.

Hinsichtlich der Preise von Milcherzeugnissen ist das Informationsangebot ziemlich vollständig und zeitnah mit dem System wöchentlicher Erhebungen und der Heranziehung von Preisinformationen aus anderen Teilen der Welt. Die zu erwartende Zunahme von Futures im Handel mit den typischen Commodities im Milchsektor wird die Transparenz im Hinblick auf künftige Entwicklungen verbessern, die entsprechenden Handelsplattformen müssen nur als Quelle genutzt werden.

Milchzahlungspreise sind als Indikatoren zur Früherkennung wenig geeignet, weil sie den Tendenzen in den einzelnen Teilmärkten hinterherlaufen, und zwar sowohl bei fallenden als auch bei steigenden Preisen. Allerdings steigt die Zahl von Molkereiunternehmen, die im Voraus z. B. Hinweise über den voraussichtlichen Auszahlungspreis in nachfolgenden Zeiträumen, zumeist dem folgenden Monat geben. Auch wenn diese Mitteilungen mit Vorbehalten erfolgen und daher nicht unbedingt für nach festen Regeln zu ermittelnde Indikatoren geeignet sind, stellen sie dennoch eine nützliche Information dar.

## **2 Analyse des Marktverantwortungsprogramms des BDM**

Der Bundesverband Deutscher Milchviehhalter (BDM) hat im Mai 2014 ein eigenes Konzept im Umgang mit zukünftigen Milchmarktkrisen unter dem Begriff „Marktverantwortungsprogramm“ (MVP) vorgestellt (vgl. BDM, 2014a, S.6-11). Betont wird dabei, dass es sich nicht um ein Marktsteuerungsmodell handelt mit dem eine Wirtschaftlichkeitskrise der Betriebe verhindert werden kann. Vielmehr wird es als „reines Marktkrisenkonzept“ bezeichnet, das geeignet sein kann, größere Wertschöpfungsverluste bei den Milchbetrieben im Marktkrisenfall zu verhindern. Der BDM sieht die Notwendigkeit die kurzfristigen Marktkrisen-Instrumente des MVP durch darüber hinaus gehende Maßnahmen und Programme zur Wirtschaftlichkeit der Betriebe zu ergänzen (z.B. Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstellung der Milchviehhalter). Im Folgenden werden drei wichtige Bereiche des MVP untersucht: 1. Bedarf es aufgrund des Versagens der Marktsteuerung durch inverses Verhalten der Milchviehhalter in Krisenzeiten einer Mengensteuerung? 2. Ist ein – wie vom BDM vorgeschlagenes - Frühwarnsystem notwendig und wenn ja, wie ist es zu verbessern und wie ist die Auslöseschwelle für Kriseninstrumente zu bewerten? 3. Welche Preis-Mengen-Wirkungen der Mengensteuerungskomponenten im MVP sind in Krisen zu erwarten und könnte dies einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der Krisensituation leisten?

### **2.1 Analyse des Angebotsverhalten in einer Milchmarktkrise**

Im Konzeptpapier wird angenommen, dass es zu einer Divergenz zwischen betriebswirtschaftlich und gesamtwirtschaftlich sinnvollem Verhalten der Milchviehhalter kommt, indem die Milchviehhalter bei sich ankündigen Milchmarktkrisen die Milchproduktion zunächst ausweiten und noch möglichst viel von den besseren Milchpreisen mitzunehmen – quasi als Reserve für Krisenzeiten. Dadurch steigen die Mengen und die Milchpreiskrise wird – gesamtwirtschaftlich unsinnig – verlängert. Wäre dies so, dann müssten politische Entscheidungsträger aktiv werden.

Würde dies Verhalten systematisch auftreten, dann müssten negative Preiselastizitäten des Milchangebots in der EU zu beobachten sein. Dabei stellt die Preiselastizität des mengenmäßigen Angebots an Rohmilch eine Kennzahl dar, die angibt, um wie viel Prozent sich die angebotene Milchmenge ändert, wenn sich der Produktpreis um 1 % verändert. In

der Wissenschaft wurde schon häufig belegt, dass die angebotene Produktmenge bei steigenden Preisen steigt; das Vorzeichen der Preiselastizität also positiv ist. Man spricht in diesem Zusammenhang auch vom Gesetz des Angebots. Diesen grundlegenden Zusammenhang bestätigen die befragten Experten (vgl. Kapitel 0.2) ebenso für den Milchmarkt. 54 % von ihnen unterstellen eine kurzfristige Angebotselastizität auf dem europäischen Milchmarkt in Höhe von 0,1 bis 0,5. Weitere 31 % der Marktexperten gehen von einer höheren Angebotselastizität von 0,5 bis 1,0 aus. Abgeleitet daraus könnte man bei einer 1,0-prozentigen Preiserhöhung eine 0,1 bis 1,0-prozentige Milchangebotssteigerung erwarten. Langfristig gehen viele Experten – insbesondere für die Zeit nach der Milchquote – von einer höheren Angebotselastizität größer 1 aus.

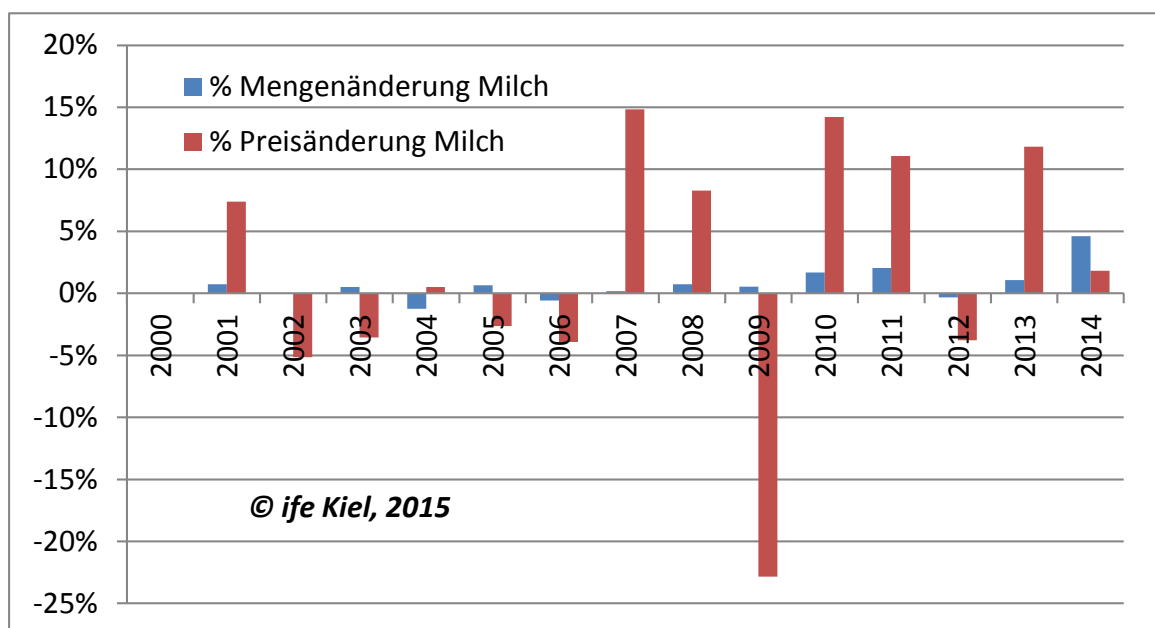
Allerdings gibt es in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur in der Tat auch das sogenannte „inverse Angebotsverhalten“, bei dem es bei sinkenden Agrarpreisen kurz- und mittelfristig zu steigendem sektoralen Angebot kommen kann, wenn vorher nicht alle technischen Möglichkeiten der Kostensenkung und Produktionssteigerung ausgeschöpft waren und es durch die Preissenkung zu einer beschleunigten Einführung neuer Technologien kommt sowie eine Verdrängung weniger effizienter durch effizientere Betriebe zu einer Produktionsmengensteigerung des Sektors insgesamt führt.

Die empirische Analyse auf Basis von Jahresdaten zeigt, dass im Betrachtungszeitraum von 14 Jahren insgesamt nur dreimal beobachtet werden konnte, dass es bei sinkenden Milchpreisen zu steigenden Milchproduktionsmengen kommt. In elf der 14 Jahre reduzierte sich die Milchanlieferung bei sinkenden Milchpreisen, bzw. erhöhte sich bei steigenden Milchpreisen. Dies galt auch für das Krisenjahr 2012. Hierbei kann natürlich nicht beobachtet werden, inwieweit sich die angebotene Menge durch Bewegungen auf einer gegebenen Angebotskurve (d.h. durch Preisänderungen), oder durch Verlagerung der Angebotskurve (z.B. durch technische Fortschritte, Wetterereignisse, Strukturwandel) verändert hat.

Dieser Zusammenhang wird grundsätzlich durch die Meinung der Experten bestätigt. 40 % der Experten glauben nicht, dass inverses Angebotsverhalten im Milchmarkt vorkommt. 50 % der befragten Experten gehen zwar von einem kurzfristig zu beobachtenden inversem Angebotsverhalten aus, sehen darin aber kein Versagen des Marktmechanismus, sondern betriebliche oder sektorale Erklärungsgründe. Immer wieder wurde betont, dass der

technische Fortschritt und die noch nicht vollständige Ausnutzung freier Kapazitäten sowie der Strukturwandel hin zu effizienteren Betrieben dazu führen können, dass trotz sinkender Milchpreise kurzfristig die Angebotsmenge steigen kann.

**Abbildung 6:** Änderungen der Milchangebotsmengen im Vergleich zu Änderungen der Milchpreise in der EU-15 je Jahr von 2000 bis 2014 in %



Anmerkungen: Ein inverses Angebotsverhalten liegt vor, wenn die Milchpreisänderung negativ ist (fallende Milchpreise) und die Mengenänderung positiv ist (steigende Milchanlieferung). Dies liegt in 2003, 2005 und 2009 vor.

Quelle: © ife Institut Kiel, 2015. Eigene Analysen auf Basis der EU Kommission.

Die Gutachter können aus eigenen langjährigen Marktbeobachtungen des Milchmarktes bestätigen, dass es in einem sinkenden Markt und bei Preiskrisen zu verschiedenen zeitlichen Verzögerungen durch (a) späte Marktinformationen für die Erzeuger und (b) verzögerten Anpassungsverhalten in Wachstumsbetrieben kommt. Erst wenn sich die Marktverwertung bereits mehrere Monate nach unten entwickelt hat, kommt es zu Anpassungen der Milcherzeugerpreise nach unten. Die Milcherzeugerpreise laufen den Rohstoffwerten immer nach. Hintergrund: das Produktportfolio und längerfristige Kontrakte der Molkereien stabilisieren die Milcherzeugerpreise auch wenn der Markt bereits rückläufig ist.

Es bleibt festzuhalten: Ein inverses Angebotsverhalten der Milch ist in der EU selten beobachtbar und wird auch von den Experten nicht als „Normalfall“ angesehen. In einer zukünftigen Marktpreiskrise ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass es nicht zu einer gesamtwirtschaftlich schädlichen Verlängerung der Krise kommt als anders herum. Politikinstrumente sollten sich daher nicht an diesem Ausnahmeverhalten orientieren. Mengensteuerungselemente zur Korrektur dieses vermeintlichen Marktversagens sind daher nicht geeignet eine Milchmarktkrise zu verkürzen. Vielmehr ist es notwendig, die Grundlagen dafür zu schaffen, dass Marktinformationen (z.B. über die MMO) schnell verfügbar sind, so wie es auch vom BDM und anderen Institutionen eingefordert wird.

## 2.2 Analyse des Frühwarnsystems und der Auslöseschwelle einer Krise

Im Rahmen des Konzepts eines Marktverantwortungsprogramms (vgl. BDM, 2014a, S.7) wurde ein Frühwarnsystem mit drei Stufen und dadurch ausgelöste Kriseninstrumente vorgeschlagen:

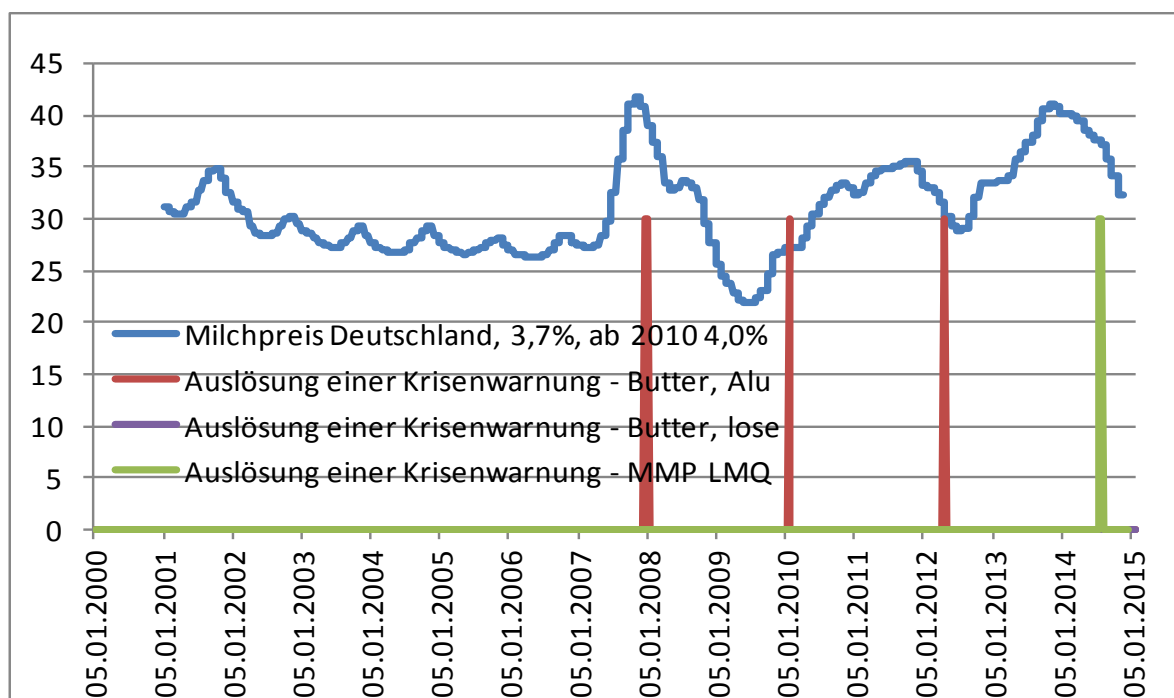
- In Stufe 1 **„Frühwarnung“** (Rückgang eines Marktindex um 7,5%): Auslösen der Privaten Lagerhaltung, Molkereiprogramme, Kälbermastprogramme u.ä.
- In Stufe 2 **„Marktkrise“** (Rückgang eines Marktindex um 15%): Auslösen von Marktverantwortungsprogramm, staatliche Intervention.
- In Stufe 3 **„Verschärfte Marktkrise“** (Rückgang eines Marktindex um 20%): Auslösen von „Verbindlicher Mengenreduktion aller Milcherzeuger“.

In diesem Abschnitt wird lediglich analysiert, ob ein Frühwarnsystem notwendig ist und wenn ja, wie es zu verbessern ist und wie die Auslöseschwelle für Kriseninstrumente zu bewerten ist.

Von Seiten der Gutachter wird ebenso wie beim BDM die grundlegende Notwendigkeit gesehen, frühzeitige Transparenz über aufziehende Marktkrisen zu haben. Angesichts der hohen Preisvolatilität bei Milch und die schwerer gewordenen Prognosen über Marktentwicklungen sollte die Branche sich besser auf mögliche Krisen einstellen. Wie im vorherigen Kapitel zum inversen Angebotsverhalten diskutiert wurde, erhalten Milcherzeuger die Marktinformationen erst mit hoher Zeitverzögerung. Im Workshop haben die Gutachter zusammen mit Vertretern des BDM daher über die Probleme und

mögliche Verbesserungen in Hinblick auf Frühwarnsysteme diskutiert. Die Workshop-Ergebnisse werden im Folgenden wiedergegeben.

**Abbildung 7:** Simulation der Auslöseschwelle zur Krisenwarnung auf Basis von Notierungswerten von 2000 bis 2015 (Preise/Rohstoffwerte in Ct/kg Standardmilch)



Quelle: © ife Institut Kiel, 2015. Eigene Analysen auf Basis der Notierungen und ZMB Berlin.

Die Simulation mit Wochendaten (vgl. Abbildung 7) verdeutlichte: Unter Verwendung des vom BDM vorgeschlagenen o.g. Krisenwarnsystems wäre es im Zeitraum 2000 bis 2015 auf Basis von Butternotierungen zu 3 Krisenwarnungen (rot markiert) und auf Basis von Magermilchpulvernotierungen zu einer Krisenwarnung (grün markiert) gekommen. Die an die Marktordnung für Obst und Gemüse angelehnte Vorgehensweise zeigte für den deutschen Milchmarkt im Januar 2008 eine zu frühe Meldung, im Januar 2010 eine Fehlmeldung, im April 2012 eine zu späte Meldung und im August 2014 eine zu späte Meldung. Das Kriterium -15% von drei aufeinanderfolgenden Notierungen an den Notierungsbörsen ist somit nicht sehr gut als Frühwarnindikator bzw. Auslöseschwelle geeignet, da die Auslösung nicht immer passend oder mitunter gar nicht erfolgt. Der Zusammenhang zwischen einzelnen Produktnotierungen und Milchmarktkrisen ist zu gering. Preisnotierungen sollten daher nicht direkt als Frühwarnindikatoren Verwendung finden.

Die Festlegung des Frühwarnindikators nach rein mathematischen Formeln ist ebenso problematisch wie die nach „Meinungen“, denn grundsätzlich könnten die in die Preisermittlungen eingehenden Daten von Interessen geleitet sein. So beruhen die internationalen Preismeldungen auf einfachen Befragungen und halten von ihrer Qualität her dem Anspruch „amtlich“ nicht stand. Prognosen können sich ebenfalls irren, auch wenn keine unvorhersehbaren Ereignisse eintreten sollten (z.B. Prognosen der EU-Milchmarktbeobachtungsstelle (MMO) im Frühjahr 2014). Der Datenfluss im Rahmen der statistischen Erhebungen, die in die Berichte des MMO einfließen, ist mit erheblichen Verzögerungen behaftet - zwei Monate und mehr, außerdem bestehen Datenschutzhürden vor allem bei den kleineren Mitgliedstaaten. Eine Beschleunigung könnte durch direkte Meldungen an MMO oder EUROSTAT ohne Zwischenstufe des Mitgliedstaates und durch Stichprobenverfahren anstatt Vollerhebungen erreicht werden. Die Bereitschaft, an Erhebungen mitzuarbeiten ist auf vielen Ebenen geringer geworden, vor allem dort wo sie besonders gut entwickelt war, wie z.B. in den Niederlanden und Dänemark. Eine Schnellberichterstattung des Angebots auf EU-Ebene (vgl. Marktbeobachtungsstelle) wird daher von allen am Workshop beteiligten als sehr hilfreich angesehen.

Um eine hohe Transparenz auf der Nachfrageseite zu schaffen, kann die Einschätzung des Gesamtverbrauchs (wie bisher) durch Aufstellung von Versorgungsbilanzen erfolgen. Dafür werden außer Produktionsdaten auch Außenhandelsdaten und Marktforschungsergebnisse benötigt. Außenhandelsdaten für die EU sind relativ zeitnah verfügbar. Aber nur in der Grobgliederung. Zur Binnennachfrage gibt es relativ brauchbare Daten über den Verbrauch privater Haushalte, aber ebenfalls verzögert. Die übrigen Bereiche (zumeist um oder über die Hälfte) stellen die große Unbekannte dar. Auch hier wäre eine Schnellberichterstattung wahrscheinlich eine sehr gute Möglichkeit, allerdings müsste diese jedoch vor Beginn auf Güte getestet werden, um den verbleibenden Fehler einzuschätzen.

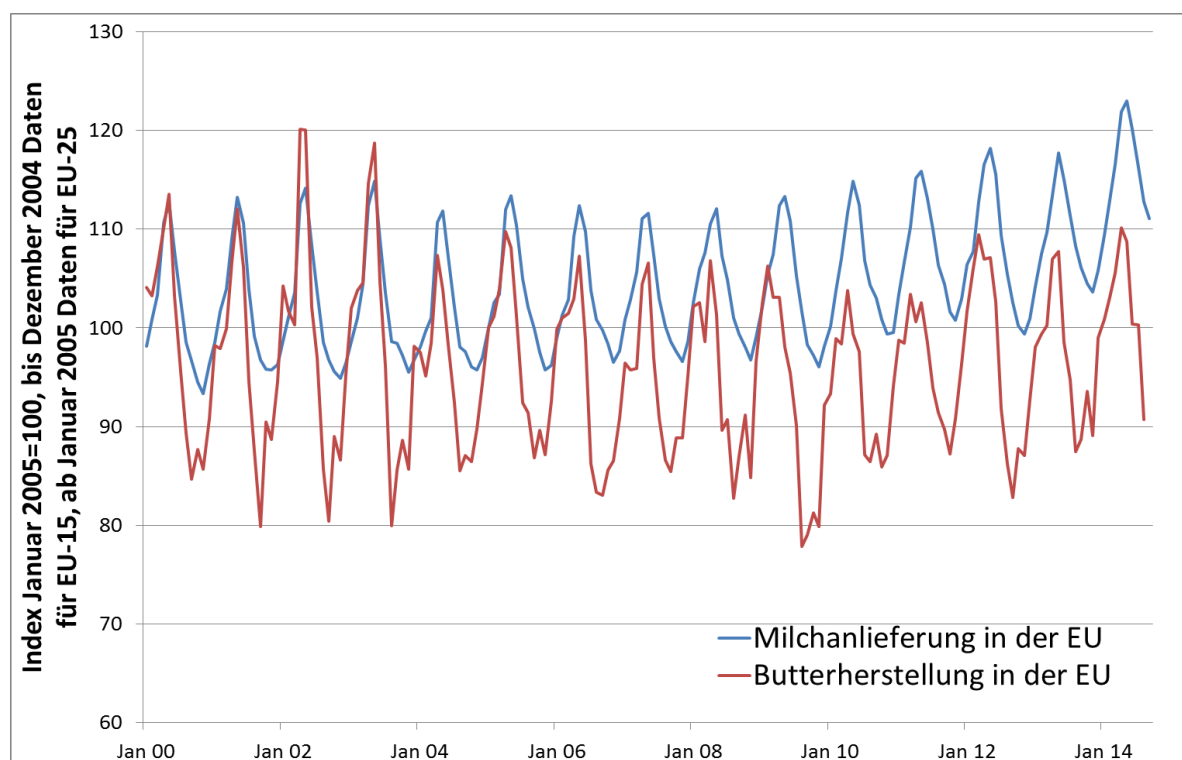
Die gemeinsame Diskussion ergab auch hilfreiche Hinweise zur Verwendung von neuen Frühwarnindizes. Klar ist, dass es kein Index auf Basis von Preis-Kostenanalysen der Milcherzeuger, wie beispielsweise auch der Milch-Marker-Index, sein kann, da einzelbetriebliche Informationen zu spät vorliegen. Der Europäische Rohstoffwert Milch des ife Instituts auf Basis der Eckprodukte Butter und Magermilchpulver wurde übereinstimmend als geeigneter Frühindikator für Krisen im Bereich der nominalen



Marktpreise auf EU-Ebene gesehen, da er einen Vorlauf auf die realisierten Milchauszahlungspreise von rd. drei Monaten aufweist.

Butter und Magermilchpulver, als Milchwert im Europäischen Rohstoffwert Milch dargestellt, haben aus folgenden Gründen eine gute Indikatorfunktion für die Marktentwicklungen: (1) Butter und Magermilchpulver werden zu einem großen Teil nicht nach vorliegender oder kurzfristig erwarteter Nachfrage hergestellt wie andere Milcherzeugnisse. (2) Sie sind die wichtigsten über sehr lange Perioden lagerfähige und weite Strecken relativ kostengünstig transportierbare Milcherzeugnisse. (3) Daher werden sie oft nach Maßgabe von Milchanlieferung minus sonstige Verwertungen hergestellt. Deshalb stellen sie in Überschusssituationen üblicherweise die untere Verwertung dar und sind Gegenstand der meisten Marktordnungsmaßnahmen. (4) In Verknappungssituationen sind sie (abgesehen vom Spotmilchmarkt) die ersten Verwertungen deren Preise steigen. (5) Auch weisen sie die stärkste Volatilität auf. (6) Damit geben sie die Richtung für die anderen Verwertungen vor. Abbildung 8 zeigt, dass die Butterherstellung als Teil der „Restverwertung“ deutlich ausgeprägtere Varianzen aufweist als die Milchanlieferung.

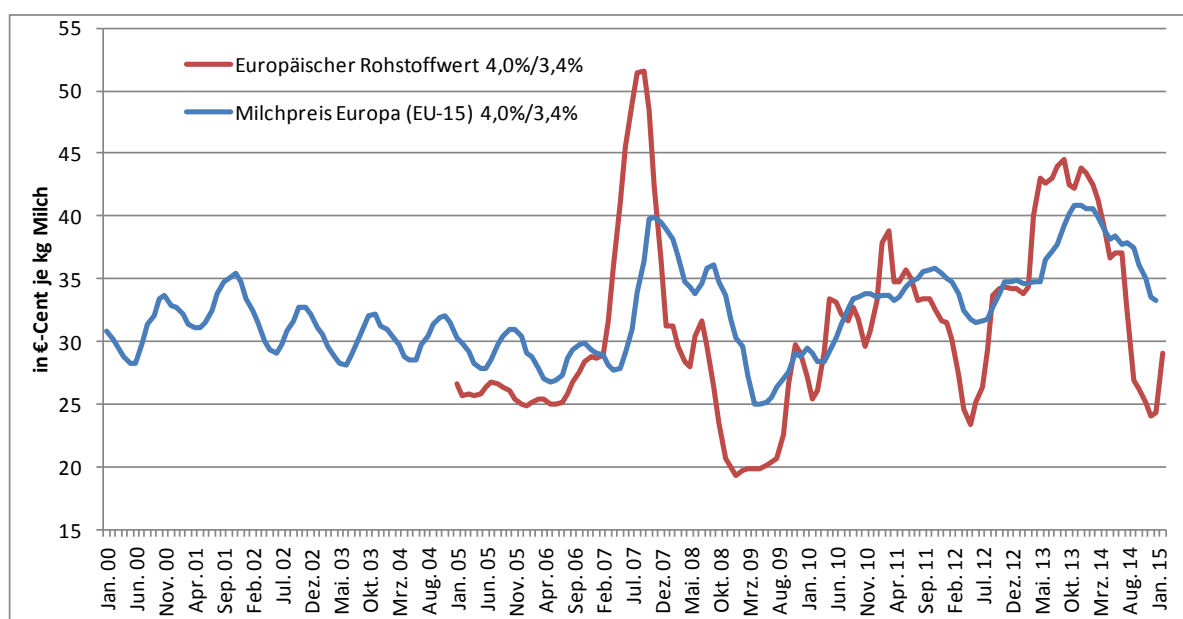
**Abbildung 8:** Milchanlieferung und Butterherstellung nach Monaten: Die „Restverwertung“ schwankt viel ausgeprägter



Quelle: © ife Institut Kiel, 2015. Eigene Analysen auf Basis Eurostat.

Der aus den genannten „Indikatorprodukten“ Butter und Magermilchpulver abgeleitete Rohstoffwert Milch wird vom ife Institut einmal monatlich für den deutschen Markt (Kieler ife Rohstoffwert Milch) und für den europäischen Markt (Europäischer ife Rohstoffwert Milch) berechnet und zur Verfügung gestellt. Im Workshop kam man überein, dass für die Frühwarnung im europäischen Markt der Europäische Rohstoffwert Milch relevant ist. Abbildung 9 verdeutlicht die „Frühindikatorfunktion“ des Europäischen Rohstoffwertes Milch im Vergleich zum durchschnittlichen Europäischen Milchpreis.

**Abbildung 9:** Europäischer Rohstoffwert Milch und Milchpreis Europa Januar 2000 bis Februar 2015

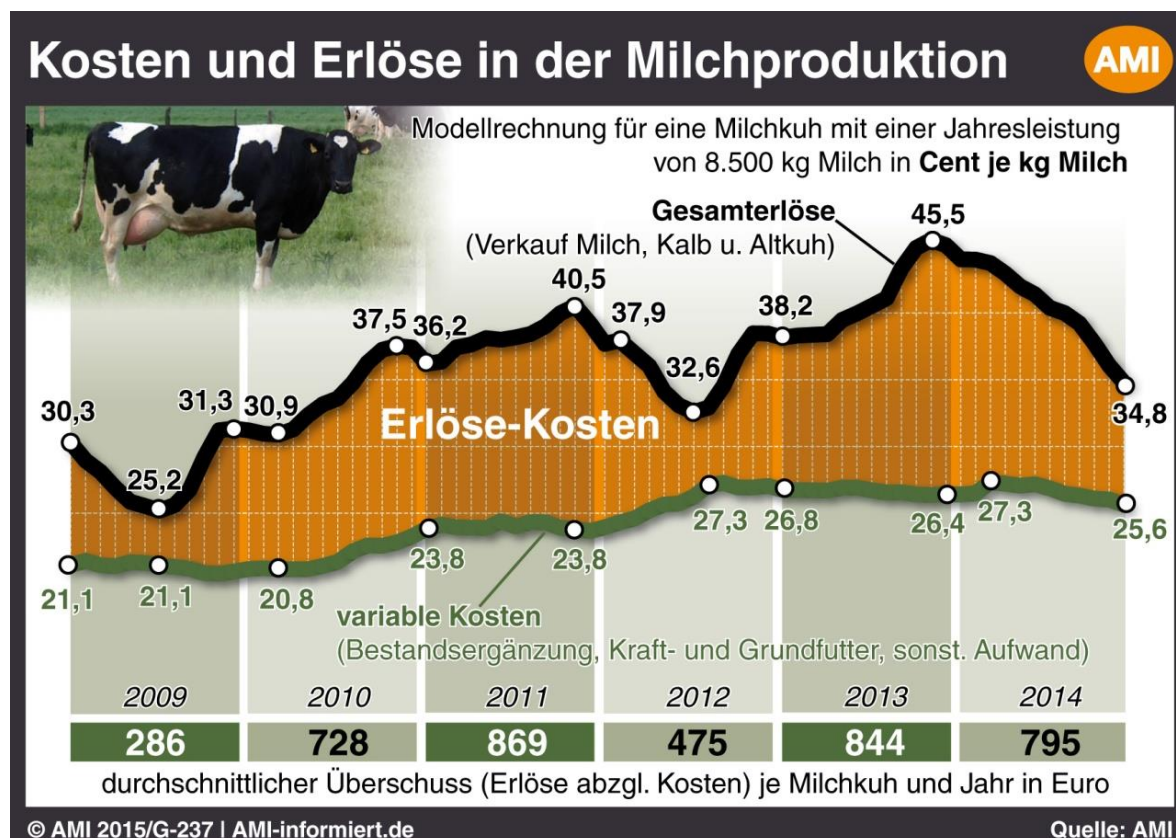


Quelle: © ife Institut Kiel, 2015. Eigene Analysen auf Basis ZMB Bonn und Milk Market Observatory Brüssel.

Die Diskussionen im Workshop ergaben, dass durch eine Aggregation von Erlös und Kostenseite in einem einheitlichen Index zu viele Informationen verloren gehen. Daher sollte neben der Erlöseseite auch die Kostenseite mit einem geeigneten Index beobachtet werden können. Ein weiterer Frühindikator für die Kostenseite könnte ein europäischer Futterkostenindikator sein. Hierfür gibt es in Deutschland bei der AMI bereits Ansätze. In die von der AMI herausgegebene monatliche Darstellung der Kosten- und Erlösentwicklungen in der Milchproduktion geht ein Futterkostenindikator ein. Die Futterkosteninformationen werden laut Auskunft der AMI monatlich erhoben. Für eine

Milchkuh mit einer Jahresleistung von 8.500 kg wird dabei als tägliche Futterration Maissilage als Grundfutter und eine Kraftfuttermischung angesetzt. Diese setzt sich aus Futterweizen, Futtergerste, Sojaschrot, Milchleistungsfutter und Mineralien zusammen. Mit entsprechenden Gewichten und aktuellen Preisen versehen, ergibt sich ein Futterkostenindikator.

**Abbildung 10:** Kosten und Erlöse in der Milchproduktion inkl. Futterkostenansatz der AMI Bonn



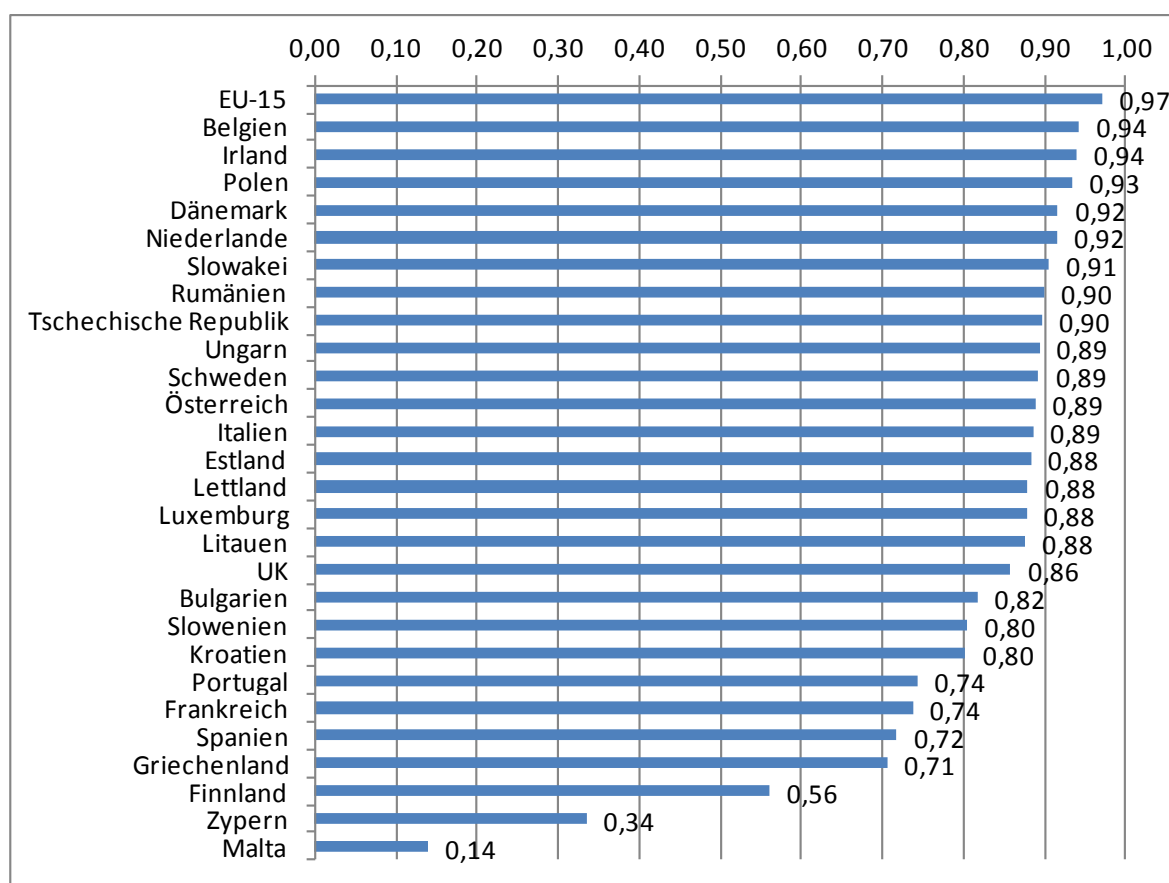
Quelle: AMI Bonn 2015.

Als weiterer Vorlaufindikator für zukünftige Milchpreise könnte auch der vom ife Institut berechnete Europäische Rohstoffwert Futures auf Basis von Terminmarktkursen in ein Frühwarnsystem integriert werden. Je liquider der Warenterminmarkt bei Milch ist, um so höher ist die Aussagekraft. Ein Konzept zur Weiterentwicklung der verschiedenen Frühwarnindikatoren sollte erstellt werden.

Ein Hauptproblem von Auslöseschwellen für Milchkrisen auf EU-Ebene wird auch in der Heterogenität des Milchpreisniveaus der EU-Mitgliedsländer gesehen. So weisen die

nationalen Milchpreise im Zeitablauf unterschiedliche Entwicklungen auf. Verglichen mit den Entwicklungen beim deutschen Milchpreis zeigt sich für die gesamte EU bzw. die EU-15 eine hohe Korrelation. Eine höhere Korrelation (0,91 bis 0,94) ist bei einigen einzelnen Mitgliedstaaten zu finden, z.B. Belgien, Irland, Polen, Dänemark, Niederlande und der Slowakei. Jedoch bei den meisten, und hierunter auch bedeutenden Milchländern wie z.B. Frankreich mit 0,74, ist die Korrelation zum deutschen Milchpreis über längere Zeiträume nicht hoch bis sehr gering. Die zumeist geringe Korrelation bedeutet, dass sich die Milchpreise in den einzelnen Mitgliedstaaten nach unterschiedlichen Einflüssen bilden, hierzu zählen z.B. das Produktportfolio in den Ländern, unterschiedliche Produktpreise.

**Abbildung 11:** Korrelation zwischen dem Milchpreis in den Mitgliedstaaten der EU und dem deutschen Milchpreis im Zeitraum Januar 2007 bis Dezember 2014



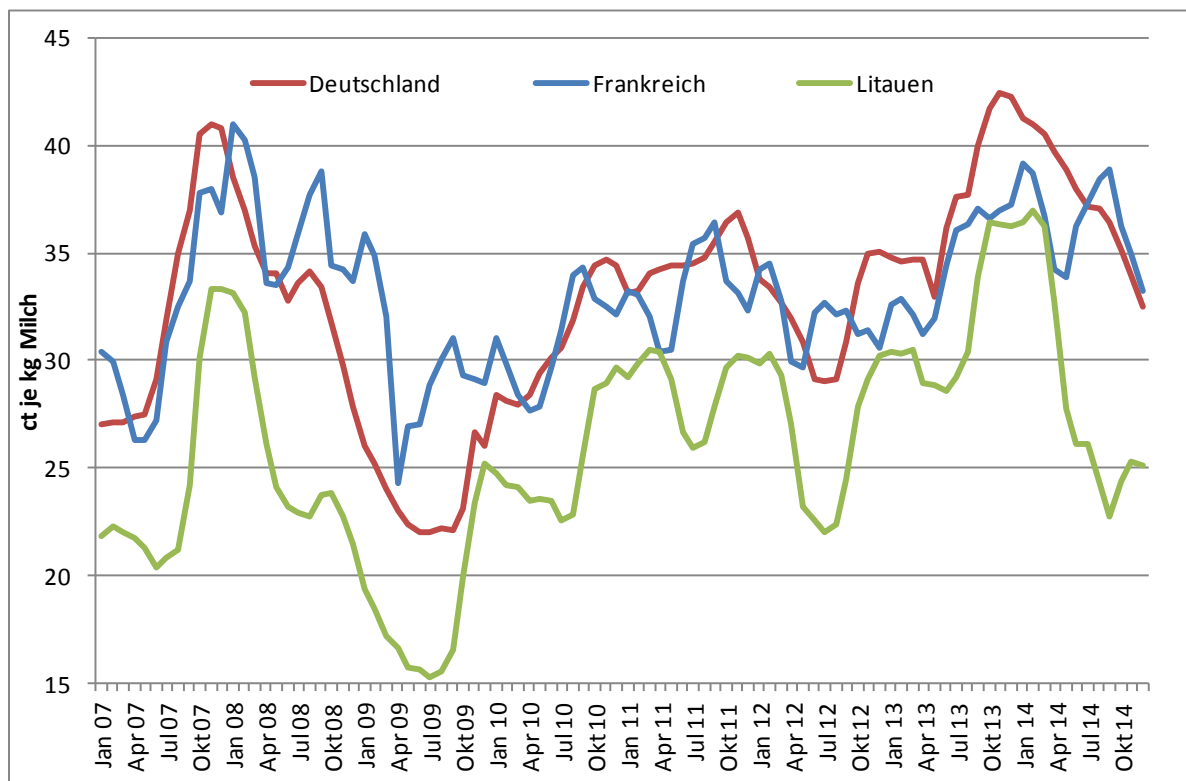
Quelle: Milk Market Observatory (2015), eigene Berechnungen.

Diese zumeist geringen Zusammenhänge zwischen den Milchpreisen bewirken, dass sich einige Länder bereits in einer Milchpreiskrise befinden, wohingegen andere Länder noch ein höheres Milchpreisniveau aufweisen. Die Rohmilchpreise in Irland, in Belgien und in

Deutschland entwickeln sich im Zeitablauf zumeist auf ähnlichem Niveau und in ähnlicher Richtung. Generell entwickeln sich Rohmilchpreise in den nördlichen Nachbarländern, incl. Irland, meist sehr ähnlich. Die südlichen Länder weisen üblicherweise, u.a. durch andere Saisonverläufe bei Angebot und Nachfrage, geringere Preiszusammenhänge zu den deutschen Preisen auf.

Während das Preisniveau bei Frankreich und Deutschland noch ähnlich ist, sind die zeitlichen Veränderungen mitunter sehr unterschiedlich. Im Krisenjahr 2009 beispielsweise gab der Milchpreis in Frankreich später nach und stieg bereits im Sommer wieder deutlich an. Während das deutsche Milchpreisniveau noch bis in den Herbst bei unter 25 Cent lag, lag es in Frankreich bereits deutlich über 25 bzw. sogar über 30 Cent. Die zeitlichen Preisentwicklungen in Litauen sind mit denen in Deutschland höher korreliert (0,88) als Frankreich (0,74), auch wenn sich das Preisniveau zumeist erheblich unter dem von Deutschland befindet. So fiel Litauen im Jahr 2009 deutlich unter das Interventionsniveau, was vermuten lässt, dass der Zugang zur Intervention bzw. Voraussetzungen dafür auf der organisatorischen Seite oder aufgrund der Qualität der Produkte nicht gegeben waren.

**Abbildung 12:** Entwicklung der nationalen Rohmilchpreise in Deutschland, Frankreich und Litauen zwischen Januar 2007 und Dezember 2014



Quelle: Milk Market Observatory (2015), eigene Darstellung.

Insgesamt sind vor Festlegung von Auslöseschwellen für Milchpreiskrisen die teilweise sehr unterschiedlichen Milchpreisniveaus und Anpassungsvorgänge zu berücksichtigen. Ansonsten ist die Gefahr eines zu frühen oder zu späten Instrumenteneinsatzs sehr hoch. Dies spricht gegen einen Automatismus zur Auslösung von Marktpreiskrisen bzw. für eine EU-weit differenzierte Auslösepraxis.

Im Rahmen des Workshops mit dem BDM wurde geklärt, dass der Vorschlag des Marktverantwortungsprogramms (MVP) nicht mit einem älteren Politikvorschlag zur „flexiblen Mengensteuerung“ verwechselt werden sollte. Dort wurde auch übereinstimmend erörtert, dass die Milchmarktbeobachtungsstelle der EU keine Marktsteuerungsfunktionen durchführen sollte. Dennoch sollen dort - über das deskriptive Beobachten der Märkte hinaus - auch Marktanalysen durchgeführt werden, und es sollen auch Handlungsimpulse für die EU-Kommission und die Marktbeteiligten gegeben werden. Ebenso übereinstimmend wurde hervorgehoben, dass die Steuerung des Milchmarktes mit Kriseninstrumenten durch die EU-Kommission erfolgen sollte.

Abschließend ist festzuhalten: Das vom BDM im Jahr 2014 vorgeschlagene Marktverantwortungsprogramm wird von den Gutachtern in den Teilbereichen Frühwarnsystem und Nutzung verbesserter bisheriger Kriseninstrumente (Intervention und PLH) als sehr hilfreich für zukünftige Marktpreiskrisen angesehen. Der gemeinsame Workshop mit dem BDM ergab, dass es teilweise geeignete Frühwarnindizes gibt, aber dass es auch noch der Entwicklung weiterer Indizes bedarf. Die Auslöseschwellen für die Frühwarnungen sollten notwendigerweise andere sein als die Auslöseschwellen für die Maßnahmen, die wie z.B. die Intervention eigene Auslöseschwellen hat.

### **2.3 Analyse der Mengenreduktion im Rahmen des Marktverantwortungsprogramms**

Das Marktverantwortungsprogramm (MVP) als Teil des vom BDM vorgeschlagenen Milchmarkt-Krisenmanagements (MKM) tritt erst in Stufe 2 und 3 des Krisenwarnsystems (vgl. Kap. 2.2) auf. Bereits in Stufe 1 des MKM-Vorschlags – also in der Frühphase einer Krise – soll ein freiwilliges Mengenreduzierungsmodell zur Anwendung kommen. Somit beinhaltet jede Stufe des Krisenwarnsystems ein Mengensteuerungselement. Diese sind im Folgenden zusammenfassend (vgl. BDM 2014a, S.7) aufgeführt:

- **Stufe 1 „Frühwarnung“:** Ausschreibung von Molkereiprogrammen mit dem Ziel, für eine freiwillige Reduzierung der Milchanlieferung der Milchlieferanten eine Ausgleichsleistung zu bezahlen.
- **Stufe 2 „Marktkrise“:** Ausschreibung Teilnahme an einer zeitlich befristeten freiwilligen Reduzierung der Milchanlieferung gegen Ausgleichsleistung.
- **Stufe 3 „verschärfte Marktkrise“:** Allgemeine verbindliche zeitlich befristete Reduzierung der Milchanlieferung aller Milchviehhalter (z.B. 1-3%)

Der Vorschlag beinhaltet somit zwei freiwillige Programme und ein verbindliches Programm zur Mengenreduzierung, um über diesen Weg die Milcherzeugerpreise in Preiskrisensituationen anzuheben. Vielfach wird dieser Ansatz von vornherein kritisiert, weil es sich um eine Art „neues Milchquotensystem“ nur mit anderen Begrifflichkeiten handelt. Infolgedessen greifen dann alle ausreichend bekannten Kritikpunkte an Mengensteuerungssystemen aus gesamtwirtschaftlicher, sektoraler und einzelbetrieblicher Sicht. Die Gutachter haben demgegenüber die Schwerpunkte der Analyse auf die Frage der zu erwartenden Preiswirkungen der verschiedenen Mengenrückführungsprogramme innerhalb des MKM und des MVP gelegt. Natürlich beinhaltet eine umfassende Bewertung von Politikmaßnahmen noch viel mehr Aspekte als nur die Analyse der Preis-Mengen-Effekte. Dazu gehören die Ordnungspolitische Einordnung der Maßnahme, die Wohlfahrtseffekte, die Verteilungseffekte, die Budgeteffekte, die administrative Durchführbarkeit sowie die Außenhandelseffekte der zu bewertenden Politikmaßnahme. Für das in dieser Expertise gewählte eingeschränkte Vorgehen gibt es neben der zeitlichen Restriktion zwei Gründe: 1. Die Preis-Mengen-Effekte sind die wichtigste Grundlage zur Abschätzung der umfangreicheren Gesamtbewertung des Politikinstrumentes. 2. Die Preis-

Mengen-Effekte sind für die praktische Politik wichtig, um abzuschätzen, ob die eigenen Politikziele mit der Politikmaßnahme erreicht werden können. Anders ausgedrückt: Wenn sich die Milcherzeuger durch die Mengensteuerungskomponenten im Rahmen des vorgeschlagenen MKM oder MVP mittels deutlich steigender Milchpreise schnell aus einer Marktkrisensituationen befreien könnten, dann könnte man aus Sicht der politischen Entscheidungsträger die administrativen Probleme der Umsetzung, nach Überprüfung im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse, vielleicht irgendwie lösen. Andererseits, wenn keine deutlich steigenden Milchpreise zu erwarten wären und somit auch die Marktkrise nicht beendet werden kann, dann bringt auch eine leichte administrative Umsetzung der MVP keinen Vorteil für die Milcherzeuger.

Grundlegend ist hier daher der Preiseffekt zu untersuchen, der sich ergibt, wenn ein Mengenreduzierungsprogramm durchgeführt wird. In der Wirtschaftswissenschaft geht man davon aus, dass es bei exogenen Angebotsänderungen und darum handelt es sich, wenn ein Mengenreduzierungsprogramm angewendet wird, der Preiseffekt allein aus der Marktnachfragefunktion abzuleiten ist. Wenn die Marktnachfragefunktion bei Milch eher unelastisch ist, ergibt sich eine überproportionale Änderung des Milchpreises im Vergleich zur Mengenänderung. Ist die Marktnachfragefunktion bei Milch eher elastisch, ergibt sich eine unterproportionale Änderung des Milchpreises im Vergleich zur Mengenänderung.

Die Beziehung zwischen prozentualer Preis- und prozentualer Mengenänderung heißt Preisflexibilität ( $\frac{dp}{p} = \frac{1}{\varepsilon} \times \frac{dq}{q}$ ). Die Preisflexibilität ist identisch mit dem Kehrwert der Preiselastizität der Mengennachfrage (vgl. Koester, 2010, S. 41). Formal ist der Zusammenhang in Abbildung 13 dargestellt und zur Verdeutlichung wurde ein einfaches Zahlenbeispiel angegeben. Wenn die Milchmenge in der EU beispielsweise um 2 % (vgl. Vorschlag BDM: 2-3%) zurückgefahren wird, dann erhöhen sich unter der hier getroffenen Annahme einer Elastizität der Mengennachfrage von -0,4 die Milchpreise ceteris paribus um 5 %. Bei einem Milchpreis im Zuge einer Krise in Höhe von 25 Ct/kg Milch ergibt sich für die Beispieldaten eine Preiserhöhung von 1,25 Ct/kg auf dann 26,25 Ct/kg Milch. Eine 4-prozentige Mengenrückführung ergibt rechnerisch eine entsprechende Verdopplung des Preiseffektes auf +2,5 Ct/kg.



Es kommt also allein auf die Nachfragereaktionen an, wenn der Preiserhöhungsspielraum bei Mengenreduzierungen zu klären ist. Je unelastischer die Mengennachfrage Milch reagiert, desto höher ist der Preiseffekt. Dies ist in Teilssegmenten der Milchprodukte sogar zu erwarten, denn teilweise sind bei Milchproduktpreisanhebungen, z.B. bei der Trinkmilch, wenig Mengenrückgänge zu beobachten. Allerdings gilt dies nicht für den Gesamtmarkt für Milchprodukte. Insbesondere dann nicht, wenn die Verkäufe an die Ernährungsindustrie und an den Exporthandel berücksichtigt werden. Dort wirkt die Substitutionskonkurrenz häufig deutlicher als bei einzelnen z.B. stark präferierten Produkten oder Produkten mit geringem Involvement im Lebensmitteleinzelhandel.

**Abbildung 13:** Kalkulation zur Berechnung einer Milchpreisänderung auf der Basis der Preiselastizität der mengenmäßigen Nachfrage nach Milch

<b>Berechnung der Preisflexibilität auf Basis der Elastizität der Mengennachfrage:</b>				
<b>Änderung der Milchpreise</b>	=	$\frac{1}{\text{Elastizität der Mengennachfrage}}$	x	<b>Änderungen der Milchmenge</b>
<b>Beispiel der Preisänderung bei geg. Elastizität und Mengenänderung Milch:</b>				
<b>0,05</b>	=	$\frac{1}{-0,4}$	x	<b>-0,02</b>

Quelle: ife Institut Kiel, eigenes Beispiel auf Basis von Koester, U., 2010.

Empirische Analysen zu repräsentativen Nachfrageelastizitäten bei Milchprodukten wurden selten durchgeführt. Für Deutschland stellte Thiele (2001, S.113; 2008, S.262) Eigenpreiselastizitäten der Nachfrage bei Milch- und Milchprodukten von -0,99 bzw. -1,00 und bei Käse von -0,72 fest. Legt man diese Nachfrageelastizitäten zugrunde, dann wäre bei einer 2%-iger Mengenrückführung auf dem EU-Milchmarkt im Zuge des MVP im Vergleich zu Abbildung 13 geringere Preiserhöhungen von lediglich 2% zu erwarten. Je elastischer die Nachfrage, umso geringer ist der Preiseffekt. Bei elastischer Nachfrage reduzieren sich trotz Preiserhöhungen die Gesamterlöse der Milcherzeugung durch Mengenrückführungen.

Zur Veranschaulichung der möglichen Preis-Mengeneffekte auf dem EU-Milchmarkt bei Durchführung von Mengenreduktionen zur Erhöhung von Milchpreisen in einer

Krisensituation wurden verschiedene Szenarien mittels Simulationsrechnungen auf Basis der Preisflexibilität durchgeführt. In den Szenarien wurden EU-Milchmengenreduzierungen in Höhe von -1%, -2%, -3%, -4% und -5% ausgehend von der EU-Gesamtmilchmenge des Jahres 2014 unterstellt. Die angenommenen Nachfrageelastizitäten der Milch variieren im Spektrum zwischen -0,5 und -1,2, also von unelastisch bis elastisch.

**Tabelle 3:** Simulationsergebnisse für den EU-Milchmarkt: Milchmengenreduzierungen und Milchpreiserhöhungen bei verschiedenen Nachfrageelastizitäten für Milch

Simulierte EU-Milchmengenreduzierungen in %	Simulierte Milchpreisänderungen in %			
	Verschiedene Nachfrageelastizitäten Milch in EU			
	bei -0,5	bei -0,8	bei -1,0	bei -1,2
-1%	2,0%	1,3%	1,0%	0,8%
-2%	4,0%	2,5%	2,0%	1,7%
-3%	6,0%	3,8%	3,0%	2,5%
-4%	8,0%	5,0%	4,0%	3,3%
-5%	10,0%	6,3%	5,1%	4,2%
Simulierte EU-Milchmengenreduzierungen* in 1000 t	Simulierte EU-Milchpreisänderungen in Cent je kg**			
	Ct/kg Standardmilch			
-1.600	0,50	0,31	0,25	0,21
-3.200	1,00	0,63	0,51	0,42
-4.800	1,50	0,94	0,76	0,63
-6.400	2,00	1,25	1,01	0,83
-8.000	2,50	1,56	1,26	1,04
	Simuliertes Saldo der EU-Milcherlöse in Mio. EUR p.a.			
	392	95	0	-70
	768	180	-8	-147
	1.128	255	-24	-230
	1.472	320	-48	-320
	1.800	375	-81	-417

Anmerkung: \*Die EU-Milcherzeugungsmenge in der Referenzsituation wird mit 160 Mio. t für 2014 angenommen;

\*\*der Milchpreis in der Referenzsituation beträgt 25 Ct/kg (Frühphase einer Krise);

Quelle: ife Institut Kiel, Ergebnisse von Simulationsrechnungen.

Bei einer EU-Mengenreduzierung der Milchproduktion von 2% und einer Nachfrageelastizität von -0,99 bzw. -1,0 erhöht sich unter sonst gleichen Bedingungen der EU-Milchpreis um 2% (vgl. Tabelle 3). Wird von der EU-Milchproduktionsmenge des Jahres 2014 in Höhe von rd. 160 Mio. t Milch ausgegangen, dann müsste sich die Milchmenge in

der EU um 3,2 Mio. t reduzieren, damit die Milchpreise in einer Frühphase einer Krise, hier mit 25 Cent/kg Milchpreis unterstellt, um 0,51 Cent/kg auf 25,51 Cent/kg Standardmilch ansteigen. Gegenüber der Ausgangssituation würde die Mengentrückführung dann zu einer rechnerischen Reduzierung der Umsatzerlöse im EU-Milchsektor von 8 Mio. EUR führen.

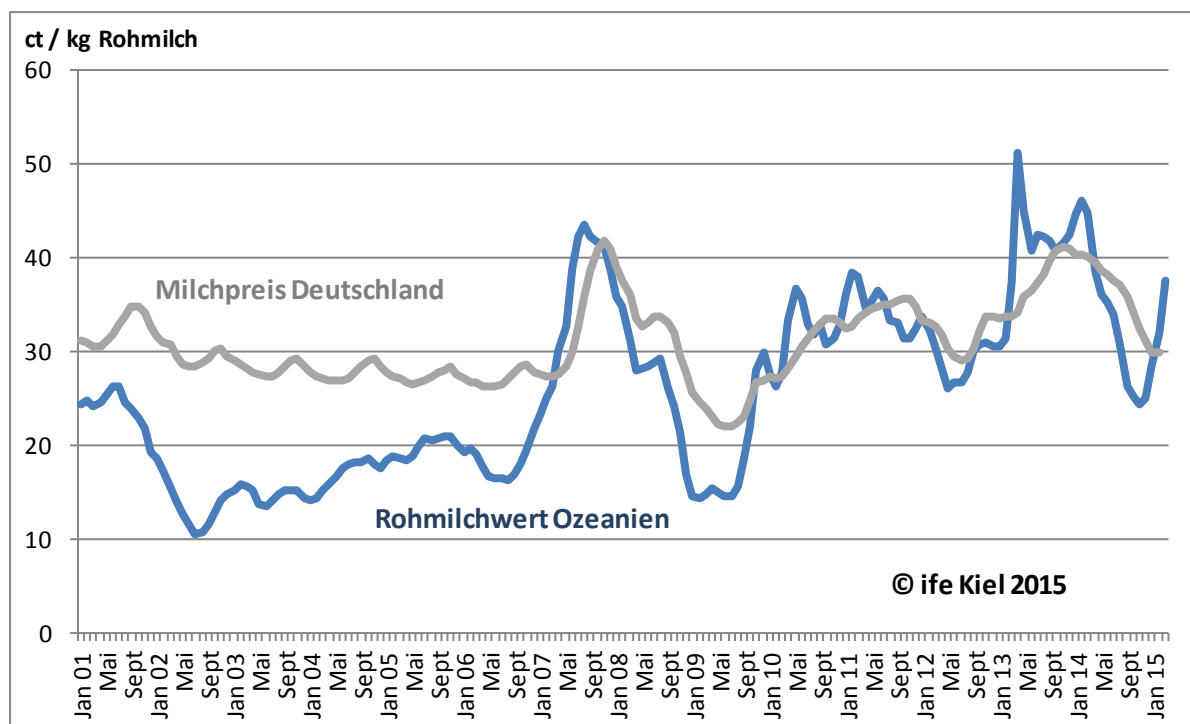
Ist die Gesamtnachfrage nach Milchprodukten jedoch unelastischer, d.h. die Nachfrageelastizität liegt beispielsweise bei -0,8, dann erhöht sich der Milchpreis in der hier unterstellten Krise bei einer Mengentrückführung um 2,0 % um 2,5 % oder 0,63 Cent/kg von 25 auf 25,63 Ct/kg Standardmilch. Die Milcherlöse könnten dann um 180 Mio. EUR höher als vorher liegen. Reagiert die Gesamtnachfrage nach Milchprodukten jedoch elastischer, z.B. bei einer Nachfrageelastizität in Höhe von -1,2, dann wären unter sonst gleichen Bedingungen höhere Milchpreise um 1,7% oder 0,42 Cent/kg zu erwarten. Die Umsatzerlöse des EU-Milchsektors würden dann durch die Mengentrückführung und die damit verbundene Preiserhöhung um 147 Mio. EUR abnehmen.

Insgesamt zeigt sich, dass unter sonst gleichen Bedingungen bei Mengenreduktionen im Rahmen des Marktverantwortungsprogramms sehr wohl Milchpreiserhöhungen zu erwarten sind. Diese sind umso ausgeprägter, je unelastischer die Nachfrager nach Milchprodukten reagieren. Dann wären auch Umsatzerlössteigerungen des Milchsektors zu erwarten. Je elastischer die Nachfrage auf Preiserhöhungen bei Milchprodukten reagiert, umso geringer sind die genannten Preiserhöhungseffekte und umso eher kommt es zu Reduzierungen in den Umsatzerlösen des Gesamtsektors, da die Erlösreduzierungen durch die Mengenreduktion höher wären als die Erlössteigerungen durch das erhöhte Milchpreisniveau.

Auch der hohe Zusammenhang zwischen Milchpreisen auf dem Welt- und EU-Markt oder Deutschland führt dazu, dass im Falle des Versuchs, den europäischen Milchpreis deutlich über den Weltmarktpreis anzuheben, Exportmärkte verloren gehen werden. Dies würde wiederum den Milchpreis innerhalb der EU unter Druck setzen und der ursprüngliche Preisanhebungseffekt verpufft. Der enge Zusammenhang zwischen den Milchverwertungen auf Weltmarktebene und auf bundesdeutscher Ebene wird durch Abbildung 14 veranschaulicht. Seit 2006/2007 besteht ein hoher Preiszusammenhang, der dazu führt, dass europäische oder deutsche Preise ähnlich schwanken wie die Preise des Weltmarktes. Eine empirische Analyse des ife Instituts aus dem Jahr 2013 ergab eine hohe Korrelation

(0,8 bis 0,9) zwischen den Rohstoffwerten der Milch auf dem Weltmarkt und den durchschnittlichen Milchpreisen in Europa. Es ist also nicht nur von einer höheren Nachfrageelastizität für Milchprodukte auf dem Weltmarkt auszugehen, sondern dieses Nachfrageverhalten tangiert insbesondere auch die hiesigen Bemühungen über eine Angebotsmengenreduktion eine EU-Milchpreisanhebung zu erzielen.

**Abbildung 14:** Enger Zusammenhang zwischen den Rohmilchwerten auf dem Weltmarkt (Ozeanien) und Milchpreisen in Deutschland bzw. in der EU



Quelle: © ife Institut Kiel, 2015, AMI, ZMB, USDA versch. Jgg., eigene Berechnungen.

Diese Zusammenhänge zwischen Mengenreduzierungen und Preiserhöhungen auf dem EU-Milchmarkt wurden auch durch die Expertenerhebung bestätigt. Demnach gehen 75 % der befragten Experten davon aus, dass es bei einer EU-Milchangebotsreduzierung von 2 % zu steigenden Preisen kommt. Neben diesem generellen Zusammenhang, der auch die theoretische Grundlage für die BDM-Vorschläge für eine Mengenreduzierung lieferte, wurde auch abgefragt, welche Preiseffekthöhe die Experten erwarten würden. Das Ergebnis untermauert die oben beschriebenen Zusammenhänge zwischen der Nachfragefunktion auf dem Weltmarkt und innerhalb der EU. So gehen 30% der Experten

davon aus, dass aufgrund der elastischen Nachfrage auf dem Weltmarkt der zu erwartende Preiseffekt ( $< +2\%$ ) unterhalb des Mengeneffektes ( $-2\%$ ) liegen wird. Ein größerer Teil der Experten (50%) geht implizit davon aus, dass die Nachfrageelastizität insgesamt kleiner als 1, also preisunelastischer ist. Das entspricht zwar dem oben aufgeführten Zahlenbeispiel in Abbildung 13, empirische Analysen für Deutschland ergaben jedoch Nachfrageelastizitäten die – in absoluten Größen gemessen - höher lagen (z.B.  $-0,99$  oder  $-1,00$ ).

Häufig wurde von den Experten auch argumentiert, dass der Preiseffekt einer 2%-igen Mengenreduzierung in der EU deshalb oberhalb von  $+2\%$  liegt, weil die rd. 3 Mio. t Milchäquivalent, die die EU weniger produzieren würden einen erheblichen Teil des Welthandels ausmachen würde. Folgt man dieser Argumentation, dann muss erstens die höhere Preiselastizität der Nachfrage auf dem Weltmilchmarkt berücksichtigt werden, z.B. statt  $-1,0$  könnten es dann  $-1,2$  sein und zweitens der höhere prozentuale Mengenrückgang muss einbezogen werden, z.B. statt  $-2,0\%$  sind es dann  $-4,4\%$  Mengenrückgang im Weltmilchhandel. Dann ergibt sich eine rechnerische Preiserhöhung des Milchpreises von  $+3,7\%$ .

In der Wirtschaftswirklichkeit sind die reinen Preiseffekte durch Mengenreduzierungen in Krisen in der Regel nicht oder nicht eindeutig zu beobachten. Dies liegt daran, dass es viele gleichzeitig wirkende Faktoren auf den Milchmärkten gibt. Diese können entweder den positiven Preiseffekt von Mengenreduzierungen verstärken oder abschwächen bzw. ins Gegenteil verkehren. Beispielsweise hat nicht die Mengenreduzierung durch den Milchlieferboykott im Jahr 2008 allein dazu geführt, dass die späteren Milchpreise stabilisiert wurden. Einen Einfluss hatte z.B. auch die anziehende Nachfrage durch die Niedrigpreise, die Medieneffekte und der politisch bedingte kurzfristige Preisaufschlag auf Konsummilch im Jahr 2008. Auch in der Milchkrise 2009 kam es durch Mengenherausnahmen aufgrund der Intervention von Butter und Magermilchpulver zu positiven Preiseffekten. Allerdings konnte auch hier beobachtet werden, dass zwar erhebliche Mengen aus dem Markt genommen wurden, aber es lediglich zu einer Stabilisierung der Preise auf dem Interventionsniveau kam. Die Milchpreise in der Europäischen Union stiegen erst wieder als die Weltmarktpreise in der zweiten Jahreshälfte anzogen.

Fazit: Die verschiedenen Mengensteuerungskomponenten des Marktverantwortungsprogramms und des Milchmarktkrisen-Managements unabhängig davon, ob auf Freiwilligkeit oder Verbindlichkeit beruhend, entfalten grundsätzlich positive Preiseffekte. Allerdings sind diese Effekte bei den vorgeschlagenen Mengenrückführungen von z.B. 2 % nicht allein ausreichend, um den Sektor aus einer Krise zu befreien. Für deutliche Preiserhöhungen zum Zwecke der Beendigung einer Milchpreiskrise müssten deutlich höhere und bisher nicht gekannte Mengenrückführungen in der Milcherzeugung der gesamten EU stattfinden oder sonstige überlagernde Effekte z.B. vom Weltmarkt müssten helfen. Letztere sind jedoch schwer kalkulierbar und liegen häufig nicht in der Hand der politischen Entscheidungsträger in der Europäischen Union. Aus Sicht der Gutachter sollten daher eher die anderen Komponenten des Marktverantwortungsprogramms, wie z.B. die Verbesserung der bestehenden Intervention und der Hilfen zur Privaten Lagerhaltung, weiter verfolgt werden. Angesichts einer unelastischen Nachfrage im Inland und einer elastischeren Nachfrage auf dem Weltmarkt, dürfte der Preiseffekt einer z.B. 2 %-igen Milchmengenrücknahme in der EU nur zu einer Preisanhebung von z.B. rd. 2 % führen. Wirken zusätzliche Faktoren könnte es zu höheren oder auch geringeren Preiseffekten kommen. Auch die Expertenbefragung ergab eine große Bandbreite an möglichen Preiseffekten durch Mengenreduzierungen. Zur Bewältigung von Krisensituationen ist dieser Beitrag als schwerer einschätzbar, möglicherweise zu gering im Vergleich zu anderen Maßnahmen und zudem mit höherem zeitlichem Verzug als z.B. bei direkten Interventionsmaßnahmen einzuschätzen. Der administrative Aufwand der Durchführung der Mengensteuerungskomponente sowie weitere gesamtwirtschaftliche Bewertungskriterien müssten dem noch gegenübergestellt werden, um zu einer Gesamtbewertung zu kommen.

Im gemeinsamen Workshop mit dem BDM wurden die o.g. Berechnungen zu den Preiseffekten besprochen und kontrovers diskutiert. Teilweise gab es andere Einschätzungen zu den Marktreaktionen. Übereinstimmung gab es aber darin: wenn kein deutlicher Preiseffekt für die Milcherzeuger erwartet werden kann, müssten Teile des MVP oder MKM angepasst werden.

### **3 Analyse weiterer Instrumente des Krisenmanagements auf dem Milchmarkt**

Im Folgenden werden zwei weitere mögliche Kriseninstrumente in Hinblick auf ihre Preis-Mengen-Effekte und administrative Umsetzbarkeit analysiert und bewertet: Das Instrument „Versicherung gegen Milchpreiskrisen“ in Anlehnung an die neue amerikanische Milchmarktpolitik seit 2014 und das Instrument „Mengenrückführung auf Molkereiebene“.

#### **3.1 Analyse des Kriseninstrumentes „Versicherung gegen Milchpreiskrisen“**

Versicherungssysteme im Umgang mit Marktpreiskrisensituationen gibt es in der Europäischen Union derzeit nicht. Demgegenüber sind Versicherungssysteme in der Agrarwirtschaft der USA seit langem eingeführt. Im Zuge der neuen Farm Bill wurde 2014 ein neues Absicherungssystem für den Milchmarkt etabliert, das sogenannte „Milk Margin Protection Program (MPP)“. MPP heißt übersetzt so viel wie „Margensicherheitsprogramm für die Milcherzeuger“. Es soll die US-Milcherzeuger in Fällen von Marktkrisen wie im Jahr 2009 oder 2012 vor katastrophalen Einkommensverlusten schützen.

Das MPP ist als Sicherheitsnetzprogramm ausgelegt, um die Milcherzeuger mit Ausgleichszahlungen zu unterstützen, wenn die futterkostenfreie Leistung aus der Milch auf sehr niedrige Niveaus fällt. Die futterkostenfreie Leistung wird im MPP als „Marge“ bezeichnet. Berechnet wird die Marge als Differenz aus dem vom USDA veröffentlichten durchschnittlichen Milchpreis und den durchschnittlichen Futterkosten in den Vereinigten Staaten. Die Höhe der Futterkosten errechnen sich aus  $1,0728 \times \text{Maispreis} + 0,00735 \times \text{Sojaschrotpreis} + 0,0137 \times \text{Luzerneheupreis}$ . Grundsätzlich ist diese Vorgehensweise auf die europäischen Verhältnisse übertragbar, also auch hier könnten durchschnittliche Futterkosten auf Basis eines definierten Standards laufend beobachtet werden und den offiziellen Milchpreisen gegenübergestellt werden.

Der Milcherzeuger gibt im Vorjahr seine Milchmenge an, die er gerne mit der Versicherung abdecken möchte. Er kann dann zwischen verschiedenen Höhen von Absicherungsniveaus wählen. Möchte sich der Milcherzeuger eine hohe futterkostenfreie Leistung im nächsten Jahr sichern, dann muss er mehr Versicherungsprämie zahlen als ein Erzeuger, der auch mit einer geringeren futterkostenfreien Leistung zufrieden wäre. Sollte sich keine Marktkrise

ergeben und die futterkostenfreie Leistung bleibt hoch, dann erhält der Milcherzeuger keine Versicherungszahlung. Nur wenn die futterkostenfreie Leistung niedriger ist als er sich über die Versicherung abgesichert hatte, dann erhält der Milchviehhalter den Differenzbetrag zwischen gesicherter und beobachteter futterkostenfreier Leistung ausgezahlt.

Im amerikanischen System werden für die Berechnung der futterkostenfreien Leistung jeweils fortlaufende Zweimonatszeiträume gewählt. Wenn die realisierte US-Marge für Januar und Februar, veröffentlicht Ende März, im Mittel 3,50 USD beträgt, dann erhalten Erzeuger, die die Basismargensicherung von 4 USD gewählt haben, 50 US-Cent je cwt (entspricht 1,10 US-Cent/kg, 1cwt=45,359kg) für die Milchmenge des Zweimonatszeitraums.

Das US-System hat zusätzliche Marktsteuerungselemente aufgenommen: Wenn ein Überangebot an Milch zu deutlich sinkenden Margen führt, dann gibt es die Möglichkeit für das USDA zu reagieren. Man hat dabei bewusst auf mengensteuernde Elemente, wie z.B. ein Quotensystem, verzichtet, sondern hat im Rahmen der Farm Bill ein Spendenprogramm für Milchprodukte entwickelt. Im Rahmen des Spendenprogramms kauft das USDA Milchprodukte an für städtische Essensausgaben und andere Versorgungseinrichtungen für Bedürftige. Wenn für zwei aufeinanderfolgende Monate die Milchmarge unter 4 USD fällt, dann wird das Spendenprogramm ausgelöst und das USDA muss Milchprodukte in den nächsten drei aufeinanderfolgenden Monaten kaufen, bis die Marge wieder oberhalb von 4 USD/cwt liegt. Das USDA kann die aufgekauften Milchprodukte nicht lagern, sondern muss diese direkt an die bevorrechtigten Organisationen weitergeben. Diese wiederum dürfen die Produkte nicht in kommerziellen Märkten weiterveräußern.

Um die Wettbewerbsfähigkeit für den Export sicherzustellen, wird das Programm ausgesetzt, wenn die US Milchpreise um einen bestimmten Betrag oberhalb der internationalen Milchpreise liegen. Beispielsweise werden die Käufe ausgesetzt, wenn die Marge zwischen 3 und 4 USD/cwt liegt und die US-Preise für Cheddar-Käse oder Magermilchpulver um 5 Prozent oberhalb der Weltmarktpreise liegen. Käufe werden auch dann ausgesetzt, wenn die Marge beispielsweise 3 USD/cwt oder weniger beträgt, die US-Preise für Käse oder Magermilchpulver um mehr als 7 Prozent oberhalb der Weltmarktpreise liegen.



Nachdem die erste Zeichnungsfrist für die Teilnahme am Versicherungsprogramm in 2015 Ende 2014 abgelaufen ist, wurde deutlich, dass viele US-Milcherzeuger dieses Programm angenommen haben. Dies spricht allerdings noch nicht für das Programm, da insbesondere die Basisabsicherung von 4 USD/cwt Milch für eine Versicherungsprämie von 100 USD je Jahr sehr günstig ist. Umgerechnet (Annahme eines Wechselkurs von 1,27 US-\$ je Euro) entspricht dies der Sicherung einer futterkostenfreien Leistung von 6,9 €Ct/kg Milch für eine Prämie von 0,011 €Ct/kg Milch. Zum Vergleich: Die Marge berechnet nach der MPP-Formel betrug in den USA im Zeitraum von 2004 bis 2014 im Mittel 14,6 €Ct/kg Milch. In den Krisenjahren 2009 und 2012 lag die Marge bei 5,1 €Ct. Also könnte in der Krise eine Zahlung von 1,8 €Ct/kg Milch ( $1,8 \text{ €Ct} = 6,9 \text{ €Ct} - 5,1 \text{ €Ct}$ ) zu erwarten sein. Bei einer Jahresmilchmenge von 800.000 kg und 90 %-Abdeckung wären das immerhin 12.960 Euro. In durchschnittlichen Jahren gibt es keine Zahlungen, da die 14,6 €Ct/kg oberhalb der 6,9 €Ct/kg liegen.

Festzuhalten bleibt, angesichts relativ geringer Prämien ergeben sich hohe Anreize zur Teilnahme am Programm. Dennoch: die US-Milcherzeuger müssten vor Teilnahme am Programm viele Fragen detailliert klären: Wie stark weicht meine betriebsindividuelle futterkostenfreie Leistung von der publizierten US-Marge ab? Wie häufig lag die US-Marge unterhalb der von mir gewählten Margenabsicherung? Wie hoch ist dann mein möglicher betriebsindividueller Nutzen aus dem Programm?

Die Gutachter sehen das MPP als ein auch auf die EU grundsätzlich übertragbares Versicherungssystem zur Absicherung der futterkostenfreien Leistung an. Es ist ein interessantes Modell für Maßnahmen gegen Marktkrisen und hat den Vorteil, dass jeder Landwirt für seinen Betrieb und seine Betriebskosten sein individuelles Absicherungsniveau festlegen kann. Er muss dabei allerdings immer berücksichtigen, dass seine individuelle Margensituation vom Durchschnitt abweichen kann und daher ein weiteres Risiko zu berücksichtigen ist.

Wie bei einem Versicherungssystem kommt es auch im MPP trotz Zahlungen von Prämien häufig nicht zu einem Eintreten des Versicherungsfalls. Grundsätzlich ist es zwar ein marktkonformes Instrument, aber wie im Falle des US-Systems aufgrund der hohen staatlichen Subventionen und Eingriffe kommt es jedoch dazu, dass die Versicherungsprämien vergleichsweise gering sind und entsprechend die Nachfrage nach

anderen Instrumenten zur Preisabsicherung, wie z.B. Milchfuturesmärkte, reduziert ist. Diese Verzerrungen müssten im Falle der Einführung eines Versicherungssystems gegen Milchpreiskrisen in der EU abgebaut werden, indem insbesondere der staatliche Unterstützungsanteil reduziert wird. Derartige Versicherungssysteme können dann eine gute Ergänzung zu dem bestehenden Kriseninstrumentarium in der EU sein. Die Gutachter stufen dieses Kriseninstrument daher grundsätzlich als sinnvoll ein. Natürlich kommt es hier auf die Details in der Ausgestaltung an. Auch die zugrundeliegenden Preis- und Kostenwerte zur Berechnung der futterkostenfreien Leistung können in einer heterogenen EU-Milcherzeugung nicht einheitlich sein. Der Vorteil des Systems besteht aber darin, dass jeder Milcherzeuger je nach individueller betrieblicher Situation und Einstellung zu Risiken Vorsorge betreiben kann.

### **3.2 Analyse des Kriseninstrumentes „Mengenrückführung auf Molkereiebene“**

Als weiteres mögliches Instrument für Krisenphasen im Milchmarkt wurde auf Anfrage des Auftraggebers die „Mengenrückführung auf Molkereiebene“ geprüft. Grundgedanke dieses Instruments ist, dass bei längeren Krisen die Interventionslager schnell voll sein könnten und das rechtlich mögliche Instrument „Exporterstattung“ nicht mehr zur Anwendung kommt. In diesem Fall wäre die Reduzierung des Rohstoffanfalls oder eine Reduzierung der hergestellten Produkte ein weiterer Weg der Marktentlastung.

Die Ausgestaltung der „Mengenrückführung auf Molkereiebene“ könnte ähnlich wie bei der PLH aussehen. EU-weit erfolgt eine Ausschreibung der Mengenrückführung. Am Markt würde eine Rückführung produzierter Mengen unmittelbar wirken. Allerdings ist der Output der Molkerei als Größe für eine nachzuweisende Mengenreduktion nicht geeignet, da dieser im Tages- und Saisongeschäft der Molkereien laufenden Anpassungen unterliegt. Eine Mengenreduktion der erfassten Rohmilchmenge beim Käufer (Molkerei, MEG) könnte schon eher in Betracht kommen.

Eine flexible Mengenreduktion könnte sich auch auf kürzere Zeiträume als 12 Monate beziehen. Um durch saisonale Schwankungen bedingte Mitnahmeeffekte auszugleichen, müsste ein Reduktionsziel auf tagesdurchschnittliche Mengen, ermittelt anhand einer Referenz von 365 Tagen für die Dauer des vorgesehenen Zeitraums festgelegt werden. Außerdem muss diese Referenz beim Käufer um die Mengen der ausgeschiedenen Vertragslieferanten gekürzt und um die neu hinzu gekommenen erhöht werden.

Der Käufer der Rohmilch würde im Rahmen einer EU-weiten Ausschreibung eine Mengenrückführung in Höhe der Menge X zu einem Preis anbieten, der mindestens dem entgangenen Deckungsbeitrag bei Verarbeitung dieser Rohmilchmenge entspricht. Dabei wird es sich um die Grenzverwertung des zu dem Zeitpunkt ungünstigsten Milchprodukts handeln. Im Falle von Milch Krisen dürften dies insbesondere die Produkte des Spotmarktes sein. Statt Konzentrat oder Industrierahm herzustellen, wird man einen Teil der dafür benötigten Rohstoffmenge in der Ausschreibung anbieten. Die Molkerei wird im Rahmen der Ausschreibung einen Beitrag in Höhe des entgangenen Deckungsbeitrags der Konzentrat/Rahmherstellung zzgl. des Deckungsbeitragsentgang der Milcherzeuger

fordern, denn die Molkerei muss den potentiellen Lieferanten mindestens in Höhe des dann marktüblichen Deckungsbeitrags entschädigen.

Weiterhin müsste der Käufer der Rohmilch dafür Sorge tragen, dass nicht nur er selbst diese Rohmilch nicht mehr verarbeitet, sondern auch, dass der Lieferant diese nicht an einen anderen Käufer liefert. Denn dann wäre der Mengenrückführungseffekt gleich Null.

In Krisenzeiten wird der Marktpreis durch den Interventionspreis bestimmt. Folglich wird der Kompensationsbetrag für eine Mengenrückführung auf Molkereiebene sich hieran orientieren. Dies könnte man rechtfertigen, wenn es sich um langfristige Krisenzeiten auf dem Milchmarkt handelt, da dann auch die staatlichen Kosten der Intervention durch die Lagerhaltung deutlich ansteigen. Allerdings verursacht die Intervention bei volatilen Märkten mit kurzen Tiefpreisphasen eher geringe Budgetausgaben für den Staat.

In der Umsetzung der Mengenreduktion sehen die Gutachter bei diesem Vorschlag größere Probleme. Grundsätzlich gibt es zwei Varianten:

- a) Es bleibt dem Käufer oder der Molkerei überlassen, wie er die Mengenreduktion intern umsetzt,
- b) der Käufer muss die Mengenreduktion bis auf Einzelbetriebe zurück nachweisen.

Die Variante a) hat nur vordergründig eine einfachere Verwaltung zur Folge, nämlich nur bis auf die Käuferebene. Auch wenn sie eine Selektion der kostengünstigsten Mengenherausnahmen bedeutet, dürften die Markteffekte verpuffen. Denn wenn einzelne Käufer weniger Rohmilch abnehmen, könnten andere diese zusätzlichen Mengen übernehmen. Die Mengenrückführung auf Molkereiebene verlangt daher wie bisher schon im System der auslaufenden Milchquote auch die Verwaltung einzelbetrieblicher Referenzmengenverwaltung durch den Käufer. Der Unterschied zum bisherigen Quotensystem besteht darin, dass der Teil des administrativen Aufwands, der bisher durch den Staat erfolgte, beim Käufer anfällt. Der Käufer, d. h. in der Regel die Molkerei, müsste sich die Möglichkeit, ggf. die anzunehmende Milchmenge zu kürzen, ohne dass der Lieferant diese dann anderweitig verkaufen darf, in den Lieferverträgen absichern. Auch bei vertraglicher Absicherung stellt dies ein Potenzial von Konflikten zwischen Erzeugern und Käufern dar, die ohne hoheitliche Autorität einer staatlichen Behörde nicht so leicht zu lösen sind wie beim auslaufenden Quotensystem.

Das Instrument Mengenrückführung auf Molkereiebene hat als alternatives Kriseninstrument für den Milchmarkt zwar den Vorteil, dass Milchprodukte gar nicht erst produziert werden und damit den Markt entlasten sowie die Freiwilligkeit der Teilnahme. Allerdings überwiegen in der Betrachtung der Preis-Mengen-Effekte die Nachteile:

1. Letztlich müsste eine einzelbetriebliche Referenzmengenverwaltung in diesem Fall statt auf staatlicher auf Käufer- bzw. Molkereiebene eingeführt werden und würde Kosten bei den Molkereien verursachen, die letztlich zu einem geringeren Milchpreis führen würden.
2. Die Budgetausgaben werden höher erwartet als bei der Intervention, da die Ausgaben für eine Einheit „Mengenrückführung“ den Deckungsbeitragsverlust der Alternative „Intervention“ ausgleichen muss und darüber hinaus Verwaltungskosten in den Molkereien anfallen und abgedeckt werden müssten.
3. Zusätzlich muss die Molkerei den mit der Mengenrückführung verbundenen Verlust von Marktanteilen berücksichtigen. Dies ist bei der Kostenbetrachtung dieser Maßnahmen für alle Beteiligten in der Milchkette zusätzlich zu berücksichtigen.

### **3.3 Analyse des Kriseninstrumentes „Liquiditätshilfen“**

Im November 2009 wurde von der Bundesregierung zur Bewältigung der Krise in der Landwirtschaft ein Sonderprogramm für die Landwirtschaft über insgesamt 750 Mio. Euro bereitgestellt (BMELV, 2009). Hierdurch sollten landwirtschaftliche Betriebe, die im Jahr 2009 in Liquiditätsengpässe geraten sind, unterstützt werden. Das zentrale Element war dabei das Grünlandmilchpaket mit 500 Mio. Euro. Es umfasste in den Jahren 2010 und 2011 eine Grünlandprämie von circa 37 Euro je Hektar und eine Kuhprämie von circa 20 Euro je Kuh. Mit den verbleibenden Mitteln des Grünlandpakets wurden 2010 und 2011 alle Betriebe bei ihren Beiträgen zur Landwirtschaftlichen Unfallversicherung entlastet.

Liquiditätshilfen, als direkte einmalige Unterstützungszahlungen, die nicht zurückzuzahlen sind, entsprechen in der Wirkung den direkten Einkommensübertragungen entweder entkoppelt (Grünlandprämie) oder gekoppelt (Kuhprämie). Sie wirken unmittelbar liquiditätsfördernd. Entscheidend für derartige Hilfen ist, dass langfristig wettbewerbsfähige Betriebe in Krisenzeiten dadurch gestützt werden und dass die Auszahlung noch unmittelbar in der Krisensituation erfolgt. Auch die Gefahr von Mitnahmeeffekten ist zu minimieren. An den Liquiditätshilfen des Bundes aus dem Jahr 2009 wird genau dies bemängelt: Die Beträge waren zu gering für alleinige Liquiditätshilfen, die Beträge kamen zu spät und wurden von vielen Betrieben „mitgenommen“, ohne dass eine Notlage vorlag.

Neben diesen direkten Einmalzahlungen existieren Liquiditätshilfeprogramme für die Landwirtschaft, die über Förderbanken, in Deutschland über die Landwirtschaftliche Rentenbank, bereitgestellt werden. Um die Liquiditätslage der landwirtschaftlichen Unternehmen zu verbessern, wurden im Jahr 2009 seitens des Bundes 25 Mio. Euro über die Landwirtschaftliche Rentenbank in Form von Zinsverbilligung bereitgestellt, Programme für 2010 und 2011 folgten. Von Anfang Juli bis November 2009 wurden laut Pressemitteilung des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Liquiditätsdarlehen in Höhe von mehr als 677 Mio. Euro genehmigt. Verteilt auf ca. 11.800 Darlehensnehmer ergibt sich daraus ein durchschnittlicher Darlehensbetrag von 58.000 Euro. Insgesamt wurden 16 Mio. Euro Haushaltsmittel des Bundes in 2009 für diese Zinsverbilligung eingesetzt. Genutzt wurden diese Mittel vor allem von Milchviehhaltern, aber auch von Ackerbauern, Schweine-, Rinder- und Geflügelhaltern.

Laut Landwirtschaftlicher Rentenbank werden mit diesem Programm landwirtschaftliche Betriebe gefördert, die aufgrund von Wetterextremen, Pflanzen- oder Tierkrankheiten unerwartet starke Umsatzeinbußen oder Kostensteigerungen zu verkraften haben. Auch die zunehmende Volatilität der Agrarmärkte können Auslöser eines erhöhten Finanzierungsbedarfes sein. Das Programm wird bedarfsabhängig angeboten und in Krisensituationen bereitgestellt. Die Betriebe müssen dabei deutliche Ergebnismrückgänge gegenüber der Hausbank nachweisen, also mindestens 30% im jeweils betroffenen Betriebszweig.

Die Förderung kann auf verschiedene Arten erfolgen: Förderung von Betriebsmitteln und anderen notwendigen betrieblichen Ausgaben, auch der Kapitaldienst für bereits bestehende Darlehen kann aus diesen Mitteln bedient werden; zinsverbilligte Ratendarlehen mit einer maximalen Darlehenshöhe von 250.000 Euro; je nach Situation des Betriebes sind Laufzeit von 4, 6 oder 10 Jahren und 5 Jahren Sollzinsbindung wählbar, wobei das erste Jahr tilgungsfrei ist (ggf. mit Zinsaufschlag auf zwei tilgungsfreie Jahre erweiterbar); Zinsvergünstigung um 1 % (in 2009) und bis zu 2%.

Derartige Liquiditätssicherungsdarlehen wirken prinzipiell wie Kapitalsubventionen für die Landwirtschaft. Sie können durch Umschuldung sowohl helfen hohe Kontokorrentzinszahlungen drastisch zu reduzieren oder Tilgungsstreckungen oder Tilgungsaussetzungen zu vollziehen. Neben den grundsätzlichen gesamtwirtschaftlichen und sektoralen Effekten von Kapitalsubventionen ist hier besonders wichtig, dass durch diese Kriseninstrumente auch eine ausreichende Liquiditätsstabilisierung ermöglicht wird und eine nachhaltige Senkung der Kapitaldienstbeiträge erfolgt. Um Mitnahmeeffekte bestmöglich zu reduzieren und wettbewerbsschonend vorzugehen, sollte die Vergabe dieser Liquiditätshilfen dezentral in den Regionen der Milcherzeugungsbetriebe zusammen mit der Hausbank erfolgen.

## 4 Zusammenfassende Bewertung zu den verschiedenen Kriseninstrumenten

In Situationen mit extremen Preisschwankungen kann staatliches Handeln gefordert sein, um eigentlich rentable Milchviehbetriebe innerhalb der EU vor Illiquidität zu schützen. Die Analyse ergab, dass die vorhandenen Kriseninstrumente zu verbessern sind und einige Teilbereiche des vom BDM vorgeschlagenen Marktverantwortungsprogramms weiter zu entwickeln sind. Insgesamt ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen:

1. Die Interventionspreise der obligatorischen Intervention sind moderat anzuheben, da sie zu Milchpreisen in Krisensituationen von unter 20 Ct/kg führen können.
2. Die private Lagerhaltung für Milchprodukte ist als Instrument zu stärken und Mitnahmeeffekte sind zu minimieren.
3. Exporterstattungen und Direktzahlungen sind Auslaufmodelle in Hinblick auf die Vorbeugung gegen zukünftige Milchpreiskrisen.
4. Die EU-Marktbeobachtungsstelle muss schneller und direkter Daten der Mitgliedsstaaten erhalten, sollte keine Politiksteuerungsfunktion übernehmen und um eine Schnellberichterstattung erweitert werden.
5. Die freiwilligen und verbindlichen Milchmengensteuerungskomponenten im Rahmen des Marktverantwortungsprogramms lassen für Krisensituationen möglicherweise geringe Preisanhebungseffekte und späte Marktreaktionen erwarten. Kommen allerdings überlagernde Effekte, wie z.B. eine anziehende Nachfrage bei Niedrigpreisen oder psychologische Komponenten hinzu, dann könnten die Preisanhebungseffekte höher sein als allein durch die Mengenrückführung erwartet. Dies bestätigt auch die große Bandbreite der Expertenmeinung zu möglichen Preiseffekten durch Mengenrückführungen.
6. Das Frühwarnsystem im Marktverantwortungsprogramm sollte von mehreren Frühwarnindizes, wie z.B. einen Europäischen Rohstoffwert Milch und einen Futterkostenindex unterstützt werden. Auf einen Automatismus in der Auslösung von Maßnahmen sollte – bis auf die obligatorische Intervention – verzichtet werden.
7. Versicherungssysteme zur Absicherung von futterkostenfreien Leistungen in der europäischen Milcherzeugung sollten ernsthaft weiter geprüft werden.
8. Freiwillige Mengenrückführungsprogramme auf Molkereiebene lassen höhere Budgetbelastungen wie die Intervention erwarten und verursachen höheren administrativen Aufwand und damit Kosten in der Milchkette, die wahrscheinlich der Milcherzeuger in Form geringerer Preise bezahlen muss.
9. Schnell bereitgestellte Liquiditätshilfedarlehen sind wichtige Ergänzungen zur Verbesserung der Liquidität der Milcherzeuger in Krisenzeiten.



## 5 Kurzfassung

Vor dem Hintergrund der starken Preisvolatilität auf dem Milchmarkt der Europäischen Union stellt sich aus gesamtwirtschaftlicher und sektoraler Sicht die Frage, welches staatliche Handeln im Falle des Auftretens extremer Niedrigphasen der Milchpreise sinnvoll ist. Eine Milchpreiskrise muss nicht in jedem Fall eine Krise für den Einzelbetrieb sein; auch die Ausgabenseite ist in die Betrachtung einzubeziehen. Das ife Institut führte die Analyse zu den Kriseninstrumenten im Milchmarkt im Zeitraum Dezember 2014 bis Ende Februar 2015 durch. In Teilbereichen, z.B. wenn es um Preiseffekte von Mengenrückführungen ging, wurden die eigenen Analysen durch eine Befragung von 21 agrarökonomischen Experten (15 Agrarökonomieprofessoren, 6 Milchmarktanalysten) gestützt.

Die Gutachter argumentieren, dass der Marktmechanismus auf dem Milchmarkt zwar grundsätzlich funktioniert, es aber möglicherweise zu Preisschwankungen kommt, die zur mangelnden Liquidität von gesamtwirtschaftlich rentablen Milchviehbetrieben führen. Solche Phasen können dazu führen, dass Milchviehbetriebe die Milchviehhaltung aufgeben, obwohl sie langfristig rentabel sind. Gesamtwirtschaftlich wird das Risiko in diesen Situationen geringer bewertet als beim Einzelbetrieb oder beim Finanzierungsinstitut. Staatliches Handeln könnte also gefordert sein, in solchen Ausnahmesituationen die Preise zu stabilisieren.

Der Staat, bzw. die Europäische Union, hat bisher einige Instrumente zur Verfügung, um im Falle einer Milchpreiskrise einzugreifen. Dazu gehören die Intervention, die private Lagerhaltung, die Exporterstattung sowie die landwirtschaftlichen Direktzahlungen. Auch die Tätigkeit der seit 2014 existierenden EU-Milchmarktbeobachtungsstelle kann Teil des Kriseninstrumentariums sein.

Die Analyse zeigt, dass die Intervention von Milchprodukten, als staatliche Herauskaufmaßnahme und Lagerhaltung, ein sinnvolles Instrument für extreme Krisenzeiten ist. Allerdings ist das Interventionsniveau seit dem Jahr der Festlegung 2003 real gesunken und liegt auch nominal auf einem um 1,8 Ct/kg niedrigerem Niveau als von der EU bisher eingeschätzt. Legt man als Referenz der Bewertung das Jahr der (politischen) Festlegung der Interventionspreise 2003 zu Grunde, könnte unter Verzicht auf sonstige Krisenmaßnahmen das Interventionsniveau moderat um bis zu 4 Ct/kg Standardmilch

angehoben werden, um real das seinerzeitige Stützungs niveau wieder zu erreichen. Selbst diese moderaten Erhöhungen des Interventionsniveaus könnten schon zu ungewollten Marktverzerrungen führen, wie die Jahre 2012 und 2014 zeigten. In beiden Jahren lag die Marktverwertung bereits nahe an dem vorgeschlagenen Interventionspreisniveau von 24 Ct/kg Standardmilch. Die Intervention hat im Vergleich zu früheren Jahren, als die Preise sehr weit oberhalb der Gleichgewichtspreise festgelegt wurden, nur in kurzfristigen Ausnahmefällen eine preisstützende Wirkung. Allerdings führt die Intervention auch immer zur Abflachung späterer Hochpreise.

Eine Orientierung von Interventionspreisen als alleiniges Instrument in Marktpreiskrisen dürfte sich nicht an den gesamten Produktionskosten orientieren, sondern wenn überhaupt, an der Cash-Schwelle der Milcherzeugung. Als Liquiditätskennzahl beschreibt sie den Milchpreis, den ein Betrieb erzielen müsste, um liquide zu bleiben. Doch hat auch dieses Konzept zwei gravierende Nachteile: erstens die Cash-Schwelle liegt üblicherweise oberhalb der variablen Kosten der Milcherzeugung und zweitens weist sie eine extrem große Varianz zwischen den Betrieben und Regionen auf. Daher ist diese Größe ebenso wie andere Kostengrößen als Referenzmaßstab zur Festlegung der Interventionspreishöhe eher ungeeignet.

Die Private Lagerhaltung (PLH) kann für eine begrenzte Zeit als preisstabilisierendes Instrument zusätzlich zur obligatorischen und fakultativen Intervention dienen. Allerdings sind die Ausgestaltungen dieser Maßnahmen noch zu verbessern, die Flexibilität ist zu erhöhen und die Mitnahmeeffekte sind zu vermeiden.

Das Marktpreiskrisenjahr 2009 zeigte, dass das bisherige Kriseninstrument „Intervention“ nicht ausreicht, um die mangelnde Liquidität eigentlich wettbewerbsfähiger Betriebe aufrecht zu erhalten. Kurzfristig wurden daher staatlich geförderte Liquiditätshilfedarlehen bereitgestellt. Diese Hilfen sind als zusätzliche Krisenhilfen jeweils zügig für rentable Betriebe bereitzustellen. Auch zusätzliche staatliche Einmalzahlungen wurden ab 2009 an Milcherzeugungsbetriebe gezahlt. Das Problem lag hier jedoch in der zeitlichen Verzögerung. Nachdem die Milchpreiskrise bereits vorbei war wurden sie auch von Betrieben in Anspruch genommen, die ohne Hilfen durch die Krise gekommen waren (Mitnahmeeffekt).

Die Direktzahlungen werden von den Gutachtern als Auslaufmodell zur Stützung der Liquidität von Milcherzeugern in Krisenzeiten gesehen. Zum einen reduzieren sich die Zahlungen – zumindest in den Ländern der EU-15. Zum anderen erhöhen Direktzahlungen die Flächenkosten gerade für Wachstumsbetriebe und reduzieren damit deren Liquiditätsfunktion. Darüber hinaus werden in der Zukunft Direktzahlungen immer mehr zur Realisierung höherer Umwelt-, Tierschutz- und Nachhaltigkeitsstandards verwendet, die auch entsprechende Mehrkosten für die Betriebe verursachen. Die Exporterstattungen gelten ebenso wie die Direktzahlungen als Auslaufmodell im Bereich Krisenmaßnahme, auch wenn sie derzeit noch in der GMO als Maßnahmen aufgeführt sind. Nicht nur bei Abschluss eines WTO-Abkommens sondern auch bereits im Rahmen der bilateralen Handelsabkommen sind Exporterstattungen nicht mehr vorgesehen.

Die Tätigkeit der bestehenden EU-Milchmarktbeobachtungstelle ist als Kriseninstrument, welches durch Marktprognosen und Marktdaten zur Transparenz beiträgt, nicht zu unterschätzen. Vielmehr sind die in einem Workshop mit dem BDM diskutierten Frühwarnindikatoren dort anzusiedeln und nicht in einer separaten Marktbeobachtungsstelle. Ein beschleunigter Informationsfluss ist möglich und kann den Nutzen noch erhöhen. Eine derartige Schnellberichterstattung über Daten aus den wichtigsten EU-Milchländern sollte erwogen werden.

Das vom BDM im Jahr 2014 vorgeschlagene Marktverantwortungsprogramm wird von den Gutachtern in den Teilbereichen Frühwarnsystem und Nutzung verbesserter bisheriger Kriseninstrumente (Intervention und PLH) als sehr hilfreich für zukünftige Marktpreiskrisen angesehen. Als wenig eindeutig wirksam in Marktpreiskrisen wird jedoch die Mengensteuerungskomponente des Marktverantwortungsprogramms angesehen. Bei unelastischer Nachfrage nach Milchprodukten kann der Preiseffekt zwar größer sein, er dürfte allerdings aufgrund der elastischen Weltmarktnachfrage eher geringer sein. Allerdings gibt es auch überlagernde Effekte, die es erschweren die Preiseffekte in der Wirtschaftswirklichkeit eindeutig zu beobachten. Selbst die befragten Experten gaben eine hohe Bandbreite möglicher Preiseffekte bei Mengenrückführungen an, so dass diese Effekte in Hinblick auf effektive Verbesserung in Krisensituationen zumindest als sehr unsicher einzuschätzen sind.

Das Argument für eine Mengensteuerung aufgrund des Versagens der Marktsteuerung durch das inverse Verhalten der Milchviehhalter wird von den Gutachtern nicht gestützt, auch wenn vereinzelt beobachtet wird, dass Milchviehhalter bei sich ankündigenden Milchmarktkrisen die Milchproduktion ausdehnen. Dies hat meistens mit der Verzögerung in der Reaktion der Milchauszahlungspreise auf die Marktentwicklung und einigen sonstigen Einflussfaktoren zu tun. Auch die befragten Experten waren in dieser Frage nicht eindeutig, sahen aber mehrheitlich keine oder allenfalls kurzfristige inverse Milchmarktreaktionen.

In einem gemeinsamen Workshop haben die Gutachter zusammen mit Vertretern des BDM über Verbesserungen in Hinblick auf Frühwarnsysteme diskutiert und sehen in der Verwendung von mehreren Indizes, die sowohl die Preis- als auch die Kostenseite abbilden weiter zu verfolgende Ausgestaltungen. Die gemeinsame Diskussion ergab, dass der Europäische Rohstoffwert Milch des ife Instituts auf Basis der Eckprodukte Butter und Magermilchpulver ein guter Frühindikator für die nominalen Marktpreise auf EU-Ebene ist. Ein weiterer Frühindikator für die Kostenseite könnte ein europäischer Futterkostenindikator, wie er bereits für Deutschland von der AMI verwendet wird, sein. Als weiterer Vorlaufindikator für zukünftige Milchpreise könnte auch der Rohstoffwert Futures auf Basis von Terminmarktkursen dienen. Ein Konzept zur Weiterentwicklung dieser Frühwarnindikatoren sollte erstellt werden.

Versicherungssysteme im Umgang mit Marktpreiskrisensituationen gibt es in der Europäischen Union derzeit nicht. Die Gutachter stufen dieses Kriseninstrument grundsätzlich als sinnvoll ein. In der Ausgestaltung muss – anders als beim US-Programm - auf einen möglichst hohen privatwirtschaftlichen Anteil geachtet werden. Auch die zugrundeliegenden Preis- und Kostenwerte zur Berechnung der futterkostenfreien Leistung können in einer heterogenen EU-Milcherzeugung nicht einheitlich sein. Der Vorteil des Systems besteht darin, dass jeder je nach individueller betrieblicher Situation und Einstellungen zu Risiken Vorsorge betreiben kann.

Das Instrument „Mengenrückführung auf Molkereiebene“ als alternatives Kriseninstrument für den Milchmarkt lässt keine Verbesserungen gegenüber den bisherigen Instrumenten wie z.B. die Intervention erwarten. Letztlich müsste eine einzelbetriebliche Referenzmengenverwaltung in diesem Fall statt auf staatlicher auf

Käufer- bzw. Molkereiebene eingeführt werden und würde Zusatzkosten bei den Molkereien verursachen, die letztlich zu einem geringeren Milchpreis führen. Die Budgetausgaben werden als höher eingeschätzt als bei der Intervention, da die Ausgaben für eine Einheit „Mengenrückführung“ weitgehend der Höhe des Interventionspreises plus Verwaltungskosten der Molkereien entsprechen.

Andere Risikomanagementinstrumente, insbesondere die privatwirtschaftlich zu organisierenden, wurden in dieser Expertise zwar nicht betrachtet, dennoch sind sie wichtig, denn auch diese Instrumente benötigen häufig eine politische Unterstützung: Dazu zählen beispielsweise Absicherungsmöglichkeiten von Milchpreisen über die Milchterminbörse in Frankfurt bzw. Leipzig oder auch andere Preisabsicherungsverträge.

Interessanterweise bejahten nur 43 % der befragten agrarökonomischen Experten die Frage, ob die bisherige Ausgestaltung der Kriseninstrumente in der EU ausreichend seien und nicht verändert werden sollten. 29 % der Experten sehen folgenden Änderungs- und Anpassungsbedarf im Bereich der Kriseninstrumente als notwendig an:

- Abschaffung der Exportsubventionen
- Verbesserung der Privaten Lagerhaltung
- Verbesserung der Informationen der Marktinformationsstelle
- Aktive und professionellere Vermarktung
- Stärkere Berücksichtigung von Strukturpolitik
- Förderung von Forschung und Beratung zum Umgang mit Krisenzeiten und zu Auswirkungen des Quotenausstiegs
- Kurzfristige Abschlachtprämie
- Förderung von Risikomanagementinstrumenten, u.a. Terminmarktlösungen
- Interventionspreiserhöhungen

Insgesamt bleibt festzuhalten: Die Gutachter sehen einen Verbesserungsbedarf im Bereich der bereits vorhandenen Kriseninstrumente Intervention, PLH und Milchmarktinformationsstelle. Die Mengensteuerungskomponenten des vorgeschlagenen Marktverantwortungsprogramms sehen sie in Hinblick auf geringere, verspätete oder zumindest unsichere Preiseffekte in Krisensituationen, wenn es um kurzfristige Sicherung der Liquidität in den Milcherzeugungsbetrieben geht, als weniger geeignet an. Dabei ist zu

berücksichtigen, dass in dieser Kurzexpertise der möglicherweise hohe administrative Aufwand eines Mengensteuerungsprogramms nicht mitbetrachtet wurde. Demgegenüber ist ein Frühwarnsystem im Sinne des Marktverantwortungsprogramms sehr hilfreich und sollte zukünftig ausgebaut werden. Freiwillige Mengenrückführungen auf Molkereiebene werden als weniger geeignete Kriseninstrumente im Vergleich zu bestehenden Instrumenten gesehen. Versicherungssysteme sollten im Hinblick auf die Übertragbarkeit auf den europäischen Milchmarkt ernsthaft geprüft werden. Liquiditätshilfedarlehen zur direkten und schnellen Unterstützung der Liquidität sind als sinnvolle Kriseninstrumente immer ergänzend und zügig mit anzubieten.

## Literaturverzeichnis

- BDM (2014a): Ein effektives Sicherheitsnetz für den Milchmarkt nach 2015 - wie könnte es gestaltet sein? In: BDM aktuell 5/2014, S. 6-11.
- BDM (2014b): BDM-Konzept Milchmarkt-Krisenmanagement - drei wichtige Eckpfeiler. In: BDM aktuell 6/2014, S. 4-7.
- BDM (2015): Viele Missverständnisse, noch mehr offene Fragen. Die wichtigsten Thesen des Thünen Working Papers 34 zum BDM-Konzept "Milchmarkt-Krisenmanagement" im Faktencheck. In: BDM aktuell 1/2015, S. 4-7.
- BLE (2014): Richtlinien zur Durchführung des Ankaufs im Rahmen der Intervention von Sprühmagermilchpulver vom 31. Januar 2014, konsolidierte Fassung durch Änderungen vom 22. September 2014.
- BLE (2014): Richtlinien zur Durchführung des Ankaufs im Rahmen der Intervention von Butter vom 31. Januar 2014, konsolidierte Fassung durch Änderungen vom 22. September 2014.
- BMELV (2009): Pressemitteilung Nr. 270 vom 19.11.2009 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, Berlin.
- EU-Kommission (2014): Verordnung (EU) Nr. 1336/2014 der Kommission vom 16. Dezember 2014 zur Festlegung befristeter Sondermaßnahmen für den Sektor Milch und Milcherzeugnisse in Form einer Vorverlegung des Zeitraums der öffentlichen Intervention für Butter und Magermilchpulver im Jahr 2015.
- EU-Kommission (2013): Durchführungsverordnung (EU) Nr. 165/2013 der Kommission vom 22. Februar 2013 zur Voraussetzung des Betrags der Beihilfe für die private Lagerhaltung von Butter im Jahr 2013.
- EU-Kommission (2013): Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das

- Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates.
- EU-Kommission (2013): Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007.
- EU-Kommission (2013): Verordnung (EU) Nr. 1370/2013 des Rates vom 16. Dezember 2013 mit Maßnahmen zur Festsetzung bestimmter Beihilfen und Erstattungen im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse.
- EU-Kommission (2009): Verordnung (EU) Nr. 1272/2009 der Kommission vom 11. Dezember 2009 mit gemeinsamen Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich des An- und Verkaufs von landwirtschaftlichen Erzeugnissen im Rahmen der öffentlichen Intervention.
- Fink-Keßler, A. (2013): Monitoring Agency - Ein flexibles Steuerungsinstrument für den europäischen Milchmarkt. Expertise im Auftrag des European Milk Boards EMB, Kassel.
- Koester, U. (2010): Grundzüge der landwirtschaftlichen Marktlehre. 4. Auflage, München.
- Mißfeldt, F. (2013): Eine Kennzahl für alles. In: DLG-Mitteilungen 10/2013, S. 30-33.
- Rentenbank (2014): Programmbedingungen Liquiditätssicherung (Nr. 246/247 mit vorzeitigem Kündigungsrecht) vom 1. Oktober 2014, Frankfurt.
- Thiele, H. D. (2014): Das Milchgeld versichern? In: top agrar 12/2014, S. 116-117.
- Thiele, H. D., E. Richarts, H. Burchardi (2013): Economic Analysis of EU Dairy Sector Development beyond 2015: Trade, Exports and World Market Integration. Research Paper University of Applied Science Kiel and ife Institut Kiel.
- Thiele, S. (2001): Ausgaben und Preiselastizitäten der Nahrungsmittelnachfrage auf Basis von Querschnittsdaten. Eine Systemschätzung für die Bundesrepublik Deutschland. In: Agrarwirtschaft, Jg. 50, 2001, Heft 2, S.113.
- Thiele, S. (2008): Elastizitäten der Nachfrage privater Haushalte nach Nahrungsmitteln – Schätzungen eines AIDS auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003. In: German Journal of Agricultural Economics, Jg. 57, 2008, Heft 5, S.258-268.
- Tralles, K. (2014): Vom Nutzen der Cash-Schwelle. In: Das Blatt 1/2014, S. 26-31.
- Weber, S. A. (2015): Sinnhaftigkeit einer Übertragung des Dairy Margin Protection Program auf die Europäische Union. Thünen-Institut für Marktanalyse, Braunschweig.
- Weber, S. A. u. H. Hansen (2014): Kann eine Marktbeobachtungsstelle den EU-Milchmarkt effizient regulieren? Thünen Working Paper 34, Braunschweig.